

III PREMIO  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU 2005



# “LAS INCÓGNITAS DE LA AMPLIACIÓN: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS”

ESTHER ZAPATER  
SUSANA BELTRAN  
FRANCINA ESTEVE  
MONTSERRAT PI  
FRANCISCO ALDECOA  
MERCEDES GUINEA



EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO



**III PREMIO  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU 2005**



# **“LAS INCÓGNITAS DE LA AMPLIACIÓN: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS”**

**ESTHER ZAPATER  
SUSANA BELTRAN  
FRANCINA ESTEVE  
MONTSERRAT PI  
FRANCISCO ALDECOA  
MERCEDES GUINEA**



COMITÉ ORGANIZADOR DEL III PREMIO  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO  
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla  
Vicepresidente: D. Jose Mari Etxebarria  
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel  
Vicepresidente: D. Angel García Ronda  
Vicepresidenta: Dña. Begoña Lasagabaster Olazabal  
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia

Vicepresidente: D. Carlos Vaquero Muras  
Secretario General: D. Juan José Álvarez  
Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero  
Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente  
Vocal: D. José Poza Valle  
Secretaria Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya

Edición: 1.<sup>a</sup>, Enero 2005  
Tirada: 1.500 ejemplares  
© Eurobask  
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)  
Internet: [www.eurobask.org](http://www.eurobask.org)  
Edita: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)  
Fotocomposición: Estudios Gráficos ZURE, S.A.  
Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.  
ISBN: 84-689-0567-4  
D.L.: BI-113-05

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco  
Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco

**III PREMIO FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU  
“LAS INCÓGNITAS DE LA AMPLIACIÓN: OPORTUNIDADES Y  
DESAFÍOS”**

**PRESENTACIÓN**

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA  
Presidente del EMEK/CVME ..... 7

ACTA DEL JURADO DEL III PREMIO  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU. .... 15

**PRÓLOGO**

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ - Secretario General del EMEK/CVME y Catedrático de  
Derecho Internacional Privado en la UPV/EHU y KEPA SODUPE - Catedrático  
de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU ..... 19

**TRABAJOS GANADORES:**

**TRABAJO 1**

**“El reto de la ampliación de la Unión Europea: ¿un nuevo diseño jurídico e  
institucional?” ..... 25**

*Autoras:*

**ESTHER ZAPATER.**

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de  
Barcelona. .... 29

**SUSANA BELTRAN.**

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de  
Barcelona . . . . . 53

**FRANCINA ESTEVE.**

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Girona. . . . . 68

**MONTSERRAT PI.**

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de  
Barcelona. . . . . 94

**TRABAJO 2**

**“El futuro de “una Europa” europea: su constitucionalización (2001-2014).**

**Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos” . . . . . 123**

*Autores:*

**FRANCISCO ALDECOA.** (Director).

Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de  
Madrid

**MERCEDES GUINEA.**

### III PREMIO FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU

**JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA**

Presidente del Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Tengo el honor de presentarles la publicación de los trabajos ganadores de la tercera edición del Premio Francisco Javier de Landaburu convocado bajo el título: *“Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos”*.

A continuación podrán leer el Acta del Jurado y el prólogo sobre los trabajos premiados, realizado por Juan José Álvarez, Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo y Catedrático de Derecho Internacional Privado de la UPV/EHU y Kepa Sodupe, Catedrático de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU.

Seguidamente podrán disfrutar de las brillantes reflexiones que contienen los dos trabajos que ganaron exaequo el primer premio. El primero de ellos tiene por título “El reto de la ampliación de la Unión Europea: ¿un nuevo diseño jurídico e institucional?” y fue realizado por Susana Beltrán, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, Francina Esteve, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Girona, Montserrat Pi, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona y Esther Zapater, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.

El segundo trabajo que lleva por título: “El futuro de “una Europa” europea: su constitucionalización (2001-2014). Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafí-

os” fue elaborado bajo la dirección de Francisco Aldecoa, Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y con la colaboración de Mercedes Guinea.

El tema elegido por el Consejo Vasco del Movimiento Europeo para esta tercera edición del Premio Francisco Javier de Landaburu es apasionante.

Conocemos todos cómo, tras la guerra mundial, el continente quedaba dividido en dos bloques antagónicos que si bien no se enfrentaron en un conflicto bélico, sí vivían en lo que se conoció como “guerra fría”, una situación de máxima tirantez e inestabilidad política. El drama de los países que no pudieron elegir y quedaron, contra su voluntad, bajo la órbita soviética no terminó hasta 1989, cuando tras la caída del Muro de Berlín se abría el camino al reencuentro de las dos Europas separadas desde 1945.

Se han necesitado casi 60 años para que esos países se integren en el área de cooperación, solidaridad y justicia que surgió en 1951 con el Tratado del Carbón y del Acero formado por seis Estados miembros: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Dos generaciones de europeos han sufrido diariamente las heridas provocadas por una guerra fratricida que asoló el continente, quedando aislados y marginados de los éxitos de la integración europea muy especialmente de la libertad y la democracia. Unos europeos que si bien nos quedan lejanos geográficamente han vivido como nosotros durante muchos años bajo el totalitarismo con la esperanza de participar en el proyecto de una Europa unida.

Por ello, quisiera dirigirme a los ciudadanos de los nuevos 10 países, con los que compartimos desde el pasado uno de mayo un destino político común, para ofrecerles la bienvenida del Consejo Vasco del Movimiento Europeo que tengo el honor de presidir.

Europa se reencuentra por fin tras más de medio siglo de división. Preferimos no insistir demasiado en el término de reunificación de Europa, en lugar de ampliación, ya que Europa no ha estado nunca unida por la voluntad soberana y libre de los Estados y naciones que la componen. Sólo la fuerza de las armas y las dictaduras habían conseguido anteriormente unificar, temporalmente, el territorio europeo. La ampliación es una hermosa palabra que encierra el avance de los derechos democráticos, la paz y la democracia en el continente y en el que participan los Estados que así lo deciden libremente. Europa no es por tanto el medio por el que la burocracia de Bruselas aspira a convertir a



Europa en una nueva potencia colonial, sino el símbolo de las libertades que hoy disfrutamos.

Si bien en un principio la integración europea se planteó con el objetivo de promover la cooperación económica y política y con ello hacer imposible una nueva guerra, las sucesivas ampliaciones no responden de forma prioritaria a ese objetivo sino al deber histórico de no marginar a los países europeos con voluntad de participar en la Europa unida. Las ampliaciones han sido además el instrumento que ha permitido a la Unión Europea fortalecerse y conseguir la capacidad necesaria para responder mejor a los retos que se plantean en un mundo cada vez más globalizado. Europa ha pasado de ser el sueño de los idealistas a la necesidad de los pragmáticos.

Las cuatro ampliaciones anteriores, que han sumado 9 Estados a los 6 fundadores, han constituido un éxito, pero han necesitado varias décadas para llevarlas a cabo, exactamente 53 años. En esta quinta ampliación entran 10 países de una sola vez, abriendo un gran interrogante sobre la capacidad de la Unión para superar con éxito un reto tan importante, máxime teniendo en cuenta la diversidad cultural, lingüística, económica y las diferentes tradiciones históricas y vivencias políticas recientes de los nuevos países. Esta ampliación no puede por lo tanto compararse a las anteriores, ni por su importante calado político ni por su significativo impacto económico.

Los nuevos países aportan un 25% más de territorio a la Unión, desplazándose las fronteras 500 km hacia el Este; un 20% más de habitantes, es decir, unos 75 millones de personas que aportarán 10 nuevas lenguas oficiales a las 11 existentes, sin incluir las lenguas minoritarias de los Estados que se adhieren como ruso, ucraniano, bielorruso o croata, entre otras. El PIB de los nuevos países apenas supone un 5% de la UE actual y la renta per capita de los nuevos países sólo alcanza el 40% de la Unión Europea, debiendo tener en cuenta además que la situación económica de los 10 países es muy diversa entre sí.

Estos datos ponen de manifiesto el gran esfuerzo de los países miembros de la Unión para que la ampliación sea un éxito político y económico. Un esfuerzo que debe reforzar el concepto de solidaridad entre los países miembros, y que necesitará nuevos recursos económicos para que la cohesión europea siga siendo una de las características del desarrollo económico y no se incrementen todavía más las ya enormes disparidades regionales tras la ampliación.

Si bien la mayor parte de los análisis se han dedicado a analizar las consecuencias económicas de esta ampliación, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo quisiera realzar algunas reflexiones sobre el futuro de Europa.

En tiempos muy difíciles de odios y rencores aún no superados el movimiento europeo consiguió impulsar la Europa unida aglutinando muchos esfuerzos para poner en marcha un proyecto que pusiera fin a la división, las guerras y el odio, promoviendo la libertad, la democracia y la prosperidad. Este objetivo, si bien se ha generalizado para muchos millones de europeos, no se ha alcanzado plenamente en los Balcanes, ni en Chipre, isla que entrará mutilada en la Unión Europea tras la negativa en referéndum de la parte grecochipriota a la entrada conjunta de la isla.

Por otra parte, los esfuerzos realizados a favor de la integración europea han conseguido numerosos éxitos que sirven de llamada para los países vecinos que quieren compartir con nosotros este espacio de paz, prosperidad, seguridad y justicia.

La lista de aspirantes a entrar en Europa es cada vez mayor: Bulgaria y Rumanía, cuya adhesión se está complicando debido al alejamiento en el cumplimiento de las condiciones políticas y económicas para su acceso; Croacia, que ha presentado su candidatura, y a la que seguirá dentro de poco Bosnia-Herzegovina y otros países de los Balcanes; y Turquía, a la espera de que en este año 2004 se dé respuesta definitiva a una solicitud de adhesión que plantea muchas reservas, tanto por sus tensas relaciones con Grecia, la vulneración de los derechos humanos, su elevada población, 68 millones, o su singularidad política, cultural y religiosa. No podemos olvidar que si bien hasta el momento las ampliaciones han contado con la aprobación o la indiferencia de los ciudadanos europeos, las especiales características de los nuevos candidatos provocarán una reacción más visible de la ciudadanía europea, tal y como estamos observando en los periódicos diariamente, donde el debate sobre los límites de Europa y la identidad europea ocupa buena parte de las editoriales.

Podríamos mencionar muchos otros países vecinos de esta nueva Europa que podrían plantear su entrada en los próximos años, porque la lista de posibles solicitantes es muy amplia al no haber fijado la Unión Europea sus límites geográficos.

El deber histórico que ha abierto la puerta de Europa a todas las naciones que así lo solicitasen y cumpliesen unas condiciones políticas y económicas compatibles con las de la Unión Europea se enfrenta a la realidad de no poder impulsar un proyecto mucho más allá de los 25 miembros actuales.

El texto constitucional recientemente aprobado, ha supuesto un importante paso hacia delante para que los ciudadanos perciban con claridad los objetivos de la nueva Unión ampliada. Su mayor logro respecto a la ampliación es la definición de un nuevo modelo institucional en el que se refuerza la eficacia en el proceso decisonal generali-

zando el voto por mayoría, si bien importantes ámbitos necesitan aún de la unanimidad como las futuras revisiones del Tratado constitucional, lo que le restará adaptabilidad frente a los nuevos retos de la Unión.

Esta nueva estructura institucional contiene a su vez ciertas limitaciones a la hora de satisfacer las demandas de los diversos Estados miembros, como se ha observado en las negociaciones sobre el tratado constitucional, por lo que cada ampliación supondrá mayores dificultades y una debilitación progresiva del sistema decisonal e institucional, motor de la Unión Europea.

Por ello, el movimiento europeo considera que la Unión debe comenzar a establecer sus límites exteriores, más allá de los cuales la cooperación no sería posible y los logros de la integración europea se diluirían frente a una diversidad económica, cultural y lingüística enorme, unas tradiciones históricas muy dispares y una visión de Europa y su papel en el mundo muy poco uniforme. Siguiendo el refrán de «la ambición rompe el saco», Europa se enfrenta a la necesidad de limitarse para evitar el riesgo de un colapso institucional que impida el trabajo en común y derive la Unión actual hacia una organización intergubernamental similar al Consejo de Europa.

Esta última ampliación ha acercado a las puertas de Europa la inmigración ilegal, los conflictos bélicos, la pobreza, las dictaduras, la violación de los derechos humanos... poniendo de manifiesto que la frontera de la Unión no es sólo geográfica sino que en ocasiones constituye un blindaje para frenar el avance en territorio europeo de esos dramas vividos por millones de personas.

En un mundo globalizado en el que nada nos es ajeno, las fronteras europeas deben redefinirse para dejar de ser el abismo que divide paz y guerra, democracia y opresión, progreso y miseria, justicia y corrupción, derechos humanos y tráfico de personas... Europa debe ser capaz de afrontar la globalización impulsando y compartiendo la prosperidad y la libertad que hoy disfrutamos con los países vecinos.

En este sentido, y consciente tanto de los retos que plantea la fijación definitiva de las fronteras europeas, como de las turbulencias que podrían agitar a la Unión provenientes de sus vecinos, la Comisión Europea ha comenzado a desarrollar el concepto de “nueva vecindad” para aplicarlo a los futuros países fronterizos como Rusia, Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, países del sur del Mediterráneo (Líbano, Argelia, Israel, Autoridad Palestina, Egipto, Siria, Túnez, Libia, Marruecos y Argelia), debiendo mencionarse que con Bielorrusia y Siria no existen aún relaciones diplomáticas.

Esta nueva vecindad tiene como objetivos reforzar la cooperación política y económica de la UE con esos países promoviendo el fortalecimiento de la democracia, la economía de mercado, la lucha contra la pobreza y los valores comunes; pero sin difuminar la frontera que separa la pertenencia a la UE y la participación en las instituciones comunes y en las decisiones, con lo que sería la participación en un área de libre mercado o una unión aduanera, como la existente con Turquía desde 1996. Esta nueva vecindad impulsaría también la cooperación en sectores estratégicos para la UE como la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz, la cooperación cultural, el sector energético y la protección del medio ambiente.

Como promotores del respeto a la singularidad de todos los pueblos, del diálogo entre culturas y la multilateralidad en las relaciones internacionales, defendemos que Europa no puede ser el único camino posible, el único modelo de estabilidad, garantías sociales, de libertades, de solidaridad, de cohesión, de bienestar y tolerancia. Europa deberá por lo tanto impulsar y promover, a nivel político y económico, que sus nuevos vecinos lideren nuevas áreas de cooperación regional, creando así una nueva red de centros de decisión políticos y económicos que fortalezcan el surgimiento de una nueva sociedad internacional multilateral, comprometida con el fomento de la democracia, el respeto a la diferencia y la lucha contra la pobreza y las violaciones de los derechos humanos.

El fijar los límites de Europa deberá acompañarse por lo tanto de un nuevo concepto de frontera más permeable, que gracias a diferentes fórmulas de cooperación diferenciará solamente ciudadanos con distintos niveles de participación institucional, borrando para siempre la frontera de privilegios políticos, económicos, sociales y judiciales actual que nos separa de nuestros vecinos, y para los que esos logros resultan inalcanzables por el momento.

Lo mismo que la globalización distorsiona las economías de los países más débiles, no podemos dejar que la globalización debilite este proyecto incipiente de poco más de 50 años, que aún muestra muchas carencias y contradicciones, como hemos visto respecto a la guerra de Iraq, y donde no ha cuajado aún suficientemente la identidad europea en la ciudadanía.

No quisiera terminar sin realizar unas breves reflexiones sobre la diversidad europea, ya que como Consejo Vasco apreciamos también un importante desafío para las minorías culturales y lingüísticas en esta Europa ampliada. Al hablar de diversidad europea se subliman los efectos positivos de la diferencia y, para evitar conflictos, eludimos hablar de diversidad como problema subrayando su reconocimiento oficial a nivel de la Unión,

pero olvidando que dentro de la diversidad europea existe a su vez una “diversidad minoritaria”, la de las regiones, que no encuentra ningún lugar de expresión en la esfera europea.

Las regiones europeas con competencias legislativas son invisibles en esta nueva Europa, para la que se ha elegido el lema “Unidad en la diversidad”. Recordemos en este sentido su marginación tanto en los trabajos de redacción de la Convención como en el proyecto de Tratado Constitucional. Criticamos por ello el que la diversidad europea sea homenajeada en los discursos oficiales y silenciada a nivel institucional. Por ello, ante la creciente complejidad política, cultural y lingüística de la Unión ampliada, las regiones con competencias legislativas como Euskadi deberán reforzar a nivel europeo el trabajo común con otras regiones y entes subestatales para impulsar de forma conjunta las reformas necesarias que les permitan participar más activamente en el debate y proceso decisonal europeo.

Fruto de la globalización, vivimos en estos momentos otra ampliación, más silenciosa, formada por personas provenientes de todo el mundo que aspiran a encontrar en la Unión Europea una vida mejor.

En efecto, la llegada de inmigrantes con culturas y tradiciones muy diferentes ha hecho saltar la voz de alarma respecto a la necesidad de limitar los límites de la tolerancia y la diversidad, apareciendo el miedo y las actitudes excluyentes hacia esta nueva realidad, que se agravará tras la ampliación a los 10 nuevos países, quienes en algunos casos todavía no han conseguido vertebrar una identidad respetuosa con la diversidad interna.

Esta nueva ampliación silenciosa de la UE se producirá con personas que aspiran a una vida digna en una tierra que consideran de oportunidades, y cuyo espejismo de opulencia y bienestar les oculta la explotación y el tráfico al que serán sometidos muchos de ellos al arribar al territorio europeo. La Unión tendrá que combatir de forma firme estos ataques a los derechos humanos en su territorio, impulsando nuevas políticas migratorias comunes que fortalezcan el espacio de libertad, seguridad y justicia y la cooperación con los países emisores, cuyo desarrollo democrático y económico es esencial para construir una sociedad con confianza en su futuro y, por lo tanto, sin necesidad de emigrar.

Frente a esta nueva ampliación, los europeos tenemos la responsabilidad de construir también Europa para los inmigrantes que, con sus particularidades culturales, se instalan legalmente. Estos inmigrantes deberán a su vez aceptar como propio el modelo europeo de sociedad, donde el pluralismo se basa en el respeto recíproco y donde la convivencia

es el resultado del esfuerzo de combinar varios sentimientos de pertenencia, ninguno de los cuales podrá excluir los valores europeos.

Quisiera terminar con una palabras de Francisco Javier de Landaburu, a quien tuvimos el honor de dedicar nuestro Premio de Investigación, por ser uno de los más brillantes intelectuales y políticos vascos del siglo pasado.

En ellas veremos la lucidez y actualidad de sus palabras pronunciadas en 1949:

*“Europa se está haciendo y se está haciendo en reducida área geográfica, susceptible un día de ampliación. No entrará en ella ningún país que no tenga gobierno democrático, porque los que lo son no admiten a los otros y porque los que no lo son no quieren entrar. Si un régimen cualquiera dictatorial deseara integrar la nueva Europa y hubiera de cumplir las condiciones de ingreso, tendría que dejar de ser dictatorial automáticamente. En cambio, los pueblos que sufren privación de la libertad verán en esa Europa un imán irresistible, una esperanza inagotable, un puerto de definitiva salvación.*

*La Europa actual no ha de ser simplemente una fortaleza, o, de cualquier manera, deberá ser algo más que un reducto defensivo con troneras abiertas a todos los puntos cardinales. Europa tiene más contenido que el de un arsenal, es la cuna de la civilización actual, el hogar de todas las ideas humanistas. Europa y paz deben ser algún día conceptos consustanciales”.*

## **ACTA DEL JURADO DEL III PREMIO FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU**

Reunión celebrada en Bilbao 29 de abril de 2004

El Jurado del III Premio Francisco Javier de Landaburu, compuesto por los siguientes Miembros:

- **D. José María González Zorrilla.** Presidente del EMEK/CVME.
- **D. Juan José Álvarez Rubio.** Secretario General del EMEK/CVME.
- **D. Ángel García Ronda.** Vicepresidente del EMEK/CVME.
- **D. Jose Mari Etxebarria.** Vicepresidente del EMEK/CVME.
- **D. Mikel Anton.** Secretaría General de Acción Exterior. Director de Asuntos Europeos. Gobierno Vasco.
- **D. Xabier Ormaetxea Garay.** Presidente de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior. Parlamento Vasco.
- **D. Pedro Velarde.** Miembro de la Asamblea del EMEK/CVME.

• **D. Kepa Sodupe.** Catedrático Relaciones Internacionales UPV/EHU.

Se reúne en Bilbao el 29 de abril de 2004, para valorar los ocho trabajos que se han recibido a concurso para la convocatoria del III Premio Francisco Javier de Landaburu, cuyo tema es: “Las incógnitas de la Ampliación: oportunidades y desafíos”.

Tras valorar muy positivamente los diversos trabajos presentados, destacando las aportaciones que contienen sobre los retos e interrogantes que plantea la ampliación recientemente materializada, el Jurado acuerda por unanimidad conceder ex aequo el III Premio de investigación sobre temas europeos Francisco Javier de Landaburu a los trabajos con los títulos:

**“El reto de la ampliación de la Unión Europea: ¿Un nuevo diseño jurídico e institucional”**

- por su sugerente planteamiento de análisis, su exhaustiva y heterogénea dimensión material de enfoque, siempre orientado hacia el paso siguiente de esta constante evolución institucional;
- por su novedosa orientación, superadora de visiones descriptivas o estáticas, y
- por su labor de prospección, aventurando orientaciones del andamiaje institucional europeo plenas de originalidad y de serio análisis.

**“El futuro de una “Europa” Europea: su constitucionalización (2001-2014). Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos”**

- por su excelente técnica de exposición y brillante análisis de los elementos vertebradores del proceso de constitucionalización europeo y su posible evolución futura;
- por su entusiasmo europeísta, sustentado en un análisis compacto y pleno de datos perfectamente estructurados, y
- por su decidida posición a favor de la evolución federal de la UE.

A continuación se procede a comunicar por parte de la Secretaría del Consejo Vasco del Movimiento Europeo la identidad de los ganadores a los miembros del Jurado, que resultan ser:



Trabajo nº 1: **Susana Beltrán, Francina Esteve, Montserrat Pi y Esther Zapater,**

Trabajo nº 2: **Francisco Aldecoa Luzarraga y Mercedes Guinea Llorente.**

a quienes se acuerda comunicar este galardón con objeto de que puedan estar presentes el próximo día 10 de mayo en la entrega del Premio.

Y sin más asunto que tratar, el Presidente levanta la sesión siendo las 17:00 horas del día 29 de abril de 2004.



**JUAN JOSÉ ÁLVAREZ**

Catedrático de Derecho Internacional Privado, UPV/EHU  
y Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo

**KEPA SODUPE**

Catedrático de Relaciones Internacionales, UPV/EHU

1. Como miembros del Jurado encargado de valorar los diversos trabajos presentados a esta III Edición del Premio Francisco Javier de Landaburu, recibimos y aceptamos el apreciado encargo de prologar los dos trabajos que, en decisión unánime de los miembros del mismo, obtuvieron ex aequo el Primer Premio. Las reflexiones que siguen pretenden, con una finalidad aséptica y objetivamente introductoria, a modo de pórtico, situar al lector en las ópticas de estudio adoptadas en ambos trabajos de investigación, y todo ello en un contexto clave de la realidad europea, casi catártico, al haberse ya materializado el proceso de ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004.

2. El primer trabajo premiado aborda de forma sugerente el estudio de *“El reto de la ampliación de la Unión Europea: ¿Un nuevo diseño jurídico e institucional”*, y su autoría intelectual corresponde a un equipo investigador integrado por las Profesoras Susana Beltrán, Francina Esteve, Montserrat Pi y Esther Zapater.

El trabajo de investigación queda caracterizado por su acertado planteamiento, al abordar de manera exhaustiva una heterogénea dimensión de análisis: desde una detallada descripción de los valores que inspiran, como núcleo troncal, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea, hasta el particularizado estudio de

la Carta de Derechos Fundamentales, para finalizar un primer capítulo con la descripción de los mecanismos de control establecidos para garantizar el respeto a los citados valores y principios democráticos.

El segundo capítulo aborda, con un enfoque dinámico, el papel de las regiones y entes locales en el marco de la Unión ampliada, poniendo de relieve las particularidades derivadas de la estructura de distribución territorial que caracteriza a los nuevos diez Estados ya integrados en la Unión. El estudio persigue marcar las pautas de una necesaria “reubicación” del protagonismo y las funciones inherentes al Comité de las Regiones, y plantea igualmente el complejo debate sobre el papel de las regiones en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, huyendo de una visión estática o descriptiva y formulando propuestas desde un constructivismo crítico, mostrando una visión europeísta que intenta conciliar los diversos intereses en presencia.

Un tercer gran bloque de reflexiones del estudio premiado se centra en la vertiente de la ampliación y la necesaria definición del nuevo modelo competencial: es un ejercicio teórico pero que persigue proyectarse, a través de una técnica ejemplificativa, sobre la nueva realidad de una Europa a veinticinco Estados, y que permite hacer un exhaustivo repaso a los grandes temas del reparto o distribución competencial, desde la reforma de alguna políticas nucleares (como la PAC) hasta el debate entre los modelos comunitario y federal, para concluir con el principio de subsidiariedad y el mecanismo de la cooperación reforzada.

Este detallado análisis competencial da paso a la valoración del andamiaje que ha de sostener el equilibrio interinstitucional y la gobernabilidad de la Unión: el Consejo (especial referencia a los mecanismos que garanticen su capacidad decisoria, su efectividad y su protagonismo tras la ampliación), la Comisión (detallando su composición y funciones), el Parlamento, el sistema judicial y, a modo de ejemplo, el régimen lingüístico, demostrativo de la complejidad añadida que genera el nuevo escenario de la Unión Europea.

El trabajo de investigación concluye de modo sugerente, al formular una auténtica prospección sobre la previsible evolución de los diversos sectores analizados en el mismo, respondiendo así perfectamente a las bases del premio, al abordar de forma brillante algunas de las principales incógnitas derivadas de la ampliación.

3. El segundo de los trabajos premiados lleva por título *El Futuro de “una Europa” europea: su constitucionalización (2001-2014) Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*”. Los autores, Francisco Aldecoa Luzarraga (Director del mismo) y

Mercedes Guinea, utilizan la expresión “una Europa” para referirse al resultado de un proceso político excepcional: la creación de una organización política en el viejo continente sin recurrir a la fuerza, gracias al consenso y la aceptación de valores comunes. El trabajo se sustenta en la tesis de que la relevancia de la presente ampliación no es económica sino principalmente política. En efecto, la ampliación provoca desafíos de primer orden en lo que concierne a la gobernabilidad, la estructura institucional, la cohesión social, la asunción de mayores responsabilidades internacionales y el impacto de la nueva Europa sobre la sociedad internacional.

En este trabajo hay, al menos, tres ideas que cabe resaltar. La primera de ellas concierne a la relación entre Constitución y ampliación. Son “dos caras de una misma moneda”. De un lado, la primera es exigencia para la entrada de un número de Estados miembros sin precedentes. De otro, el contenido de la misma, en cuya confección han participado los países candidatos, representa “una precondition política” para la segunda. Los autores muestran su firme convicción de que la aplicación de la Constitución contribuirá a resolver de manera satisfactoria los desafíos a los que se ha hecho referencia. Entienden que la unificación resultante de la ampliación se traducirá en “una Europa europea”, frente a otros modelos de organización social. Una segunda idea, en estrecha vinculación con la anterior, atañe a la tensión entre ampliación y profundización. De manera contraria a aquellas opiniones que estiman necesario optar por una de ellas, los autores mantienen que ambas son complementarias. De hecho, afirman convincentemente que cada ampliación ha estado precedida por una profundización en el proceso integrador. Europa no sólo gana en estas dos dimensiones. También lo hace en lo que toca a la democratización de la vida política, gracias entre otras cosas al realce dado al Parlamento Europeo. Con confianza en el futuro, los autores sostienen que los avances en la democratización serán inseparables de nuevos procesos de profundización y ampliación. Una tercera idea apunta a la ampliación como un éxito de la política exterior de la Unión Europea. Es interesante cómo los autores destacan este punto. Las promesas de adhesión -no sólo en esta ampliación, sino también en las anteriores-, han servido para promover cambios sustanciales, generando estabilidad y extendiendo el modelo comunitario en los países candidatos. Éste ha sido sin duda un gran logro, a menudo oscurecido por las críticas a la capacidad de acción exterior de la Unión.

Estas tres ideas, especialmente la primera, planean sobre todo el trabajo. Una de las partes centrales del estudio se encuentra en la descripción del proceso que desembocó en el 1 de mayo de 2004. Tras mencionar los primeros acuerdos logrados con los entonces países del CAME, el punto de arranque de dicho proceso queda establecido en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993. Aquí, los jefes de Estado y de gobierno abren la Unión a los países de Europa central y oriental, pero al mismo tiempo establecen un conjunto de

condiciones que habrán de cumplir de manera previa. Transcurridos cinco años desde el inicio formal de las negociaciones, el Consejo Europeo celebrado también en Copenhague en diciembre de 2002 da luz verde al ingreso de diez nuevos miembros. La firma de los Tratados de Adhesión se producirá en Atenas en abril de 2003. Pero el trabajo no se limita únicamente a reflexionar sobre la Europa de los veinticinco. Yendo más allá, analiza diferentes grupos de Estados que en un futuro próximo podrían protagonizar nuevas ampliaciones de la Unión. Junto con Bulgaria, Rumania y Turquía, Estados pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Cambio, la antigua Yugoslavia o la antigua URSS podrán colocar el número de miembros de la Unión por encima de los cuarenta y cinco.

Una vez hecha esta descripción del proceso de ampliación, el trabajo retoma la cuestión de los desafíos que surgen de la ampliación y de las potencialidades que se derivan de la Constitución para hacer frente a los mismos. En un primer momento, los autores discuten los desafíos de carácter interno. En cuanto al modelo político, es evidente que la ampliación provoca un incremento de las disparidades entre los Estados miembros, pero la Constitución representa “el pegamento” imprescindible que facilita la pervivencia de dicho modelo. Adicionalmente, frente a la dilución del modelo que podría acarrear la ampliación, la cooperación reforzada introduce un elemento de flexibilidad que permite caminar a ritmos diferentes en la construcción de “más Europa”. En el terreno de los valores, la preservación de su homogeneidad en la Europa ampliada viene garantizada fundamentalmente por la inclusión en el texto constitucional tanto de la definición de los valores de la Unión como de la Carta de Derechos Humanos. Todo ello hace que exista una visión común de Europa a la que encaminarse. Por último, en términos del modelo social, la ampliación, no cabe duda, ha acrecentado las diferencias económicas en su seno. Sin embargo, la Constitución, al delimitar los rasgos básicos de este modelo, afirma que la Unión fomentará la cohesión y la solidaridad entre los Estados miembros. Por ello, pese a la reducción de las perspectivas financieras comunitarias, los autores manifiestan que la aplicación del texto constitucional llevará a una mayor integración y convergencia.

Si estos son los desafíos de carácter interno, los de carácter externo están relacionados con el papel de la Unión Europea en el mundo. De nuevo aquí, las posibilidades de cooperación reforzada permiten contemplar con cierto optimismo las incógnitas que plantea la postura atlantista que han mostrado un buen número de los nuevos Estados miembros. En cualquier caso, tras la ampliación, la Unión debe ser capaz de participar efectivamente en la política mundial. Así, la denominada política de responsabilidad, basada en los objetivos fijados en la Constitución, aspira a robustecer la gobernabilidad en un mundo globalizado. Un instrumento esencial en la realización de esa política es el multilateralismo, lo cual significa potenciar el marco de actuación de Naciones Unidas

y respetar el Derecho internacional. Es claro el contraste que los autores quieren establecer con la opción más unilateral de los Estados Unidos. Pero la ampliación posee repercusiones más prácticas sobre la dimensión exterior: cambia las fronteras de la Unión. Debido a la significación de alguna de ellas, es el caso de la divisoria con Rusia, las relaciones de la Unión con su entorno próximo están recogidas específicamente en el texto constitucional. Ello es demostrativo de la importancia que se confiere a las mismas. El último desafío tiene que ver con la promoción de los valores comunitarios más allá de sus fronteras, algo que la Unión puede lograr poniendo en primer término tales valores a la hora de concluir acuerdos de cooperación con otras asociaciones de Estados.

En las conclusiones, los autores reafirman su postura de que la entrada en vigor y desarrollo de la Constitución hará posible transformar los desafíos planteados por la ampliación en oportunidades. En línea con la fe en las posibilidades de cambio mostrada en todo el trabajo, terminan confiando en que la construcción de “más Europa”, con su modelo de sociedad característico, sirva para generar una alternativa al orden social en el mundo.





**EL RETO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UN NUEVO  
DISEÑO JURÍDICO E INSTITUCIONAL?**

**SUSANA BELTRAN  
FRANCINA ESTEVE  
MONTSERRAT PI  
ESTHER ZAPATER**

Doctoras

**INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>28</b>
<b>I. LA UNIÓN EUROPEA COMO COMUNIDAD DE VALORES: PRINCIPIOS POLITICOS Y MECANISMOS DE CONTROL .....</b>	<b>29</b>
La compleja asimilación por parte de los nuevos miembros de los valores democráticos y los derechos fundamentales de la Unión Europea .....	31

La inclusión de referencias explícitas a los principios democráticos y a los derechos fundamentales en los Tratados comunitarios: los valores comunes de la Unión Europea .....	38
La Carta de Derechos Fundamentales: ¿un nuevo sistema de protección? .....	42
Los mecanismos de control establecidos para garantizar el respeto de los mencionados valores .....	48
 <b>II. UN ESPACIO PARA LAS REGIONES DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN: ¿PROPIO O COMPARTIDO? .....</b>	
53	
Las regiones y entes locales de los nuevos Estados miembros: un mosaico multicolor .....	54
El acervo de las regiones y entes locales que entran en la Unión Europea .....	58
El Comité de las Regiones: unido en la diversidad .....	61
El Comité de las Regiones buscando su espacio perdido .....	63
Los Estados y las regiones en el Consejo de Ministros de la Unión Europea: ¿unidos en un destino común? .....	66
 <b>III. AMPLIACIÓN Y MODELO COMPETENCIAL: HACIA UNA SISTEMATIZACIÓN FLEXIBLE DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN .....</b>	
68	
La reforma de algunas políticas nucleares para la Comunidad Europea .....	71
La consolidación y sistematización del modelo competencial comunitario. Flexibilización versus sistematización .....	76
La racionalización de los instrumentos jurídicos .....	84
¿Hacia un mayor control de la subsidiariedad? .....	87
El mecanismo de la cooperación reforzada o de la integración diferenciada .....	91
 <b>IV. UN MARCO INSTITUCIONAL PARA UNA EUROPA AMPLIADA .....</b>	
94	
El Consejo Europeo tras la ampliación .....	95
Una organización más eficaz para el Consejo .....	98
El mantenimiento de la capacidad decisoria del Consejo .....	100
La composición de la Comisión .....	104

Un Parlamento Europeo representativo y de dimensiones operativas .....	107
El impacto de la ampliación en el sistema judicial .....	109
El régimen lingüístico .....	111
<b>V. A MODO DE CONCLUSIÓN .....</b>	<b>117</b>

## INTRODUCCIÓN

Sin duda, el año 2004 constituye un año clave en la configuración de una nueva Unión Europea marcada por el ingreso efectivo el 1 de mayo de diez nuevos miembros y por el consenso alcanzado en la Cumbre de Bruselas del pasado 18 de junio relativo al Tratado Constitucional, propuesto previamente por la Convención Europea. La importancia de estos cambios es proporcional a las dificultades que han precedido a su gestación tras la configuración de un nuevo marco geopolítico surgido después de la caída del muro de Berlín. Asimismo, son numerosas las incógnitas que esta nueva fase del proceso de construcción europea plantea.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 1993 se aludía a la capacidad de la Unión para absorber los nuevos miembros *"sin dejar de mantener el impulso de la integración europea"*. Esta referencia sintetiza el gran reto que debe afrontar la Unión Europea y expresa el tradicional dilema ampliación/profundización, presente desde los años 70 en cada nueva adhesión, pero que en el actual proceso adquiere una relevancia mayor que en el pasado.

La Unión Europea ha priorizado uno de los dos términos del dilema, la ampliación, diseñando una estrategia que ha exigido a los futuros miembros un enorme esfuerzo económico, jurídico y político. Sin embargo, la ampliación ha evidenciado la necesidad de disponer de un texto fundamental más estable, comprensible y adaptado al nuevo escenario de una Unión Europea compuesta por 25 o más miembros. En los últimos años se ha destinado una importante ayuda financiera y técnica con el fin de apoyar el proceso de cambios en los Estados candidatos, pero surgen dudas razonables acerca de la adaptación política e institucional de la propia Unión a esa nueva realidad. En otras palabras, ¿se puede afirmar que la Unión Europea ha alcanzado el mismo grado de éxito con respecto al otro factor del dilema, es decir la profundización?

El grado de diversidad y heterogeneidad que implicará una Unión ampliada plantea la cuestión de cómo se articulará la definición de un proyecto político europeo. Un pilar indispensable para su construcción es la definición de los valores y principios que fundamentan el modelo político. Por ello, la identificación de cuáles son los valores compartidos en una Europa ampliada y los mecanismos para garantizarlos constituye un elemento clave del principio de solidaridad, y una garantía de la gestión de la diversidad en el marco de un proyecto común.

Al tiempo, habría que reforzar los mecanismos de acercamiento de la Unión Europea a los ciudadanos. Sin duda, la participación de las entidades territoriales en la Unión Europea representa un ámbito emblemático en esta línea. Es innegable que la estructura y el tamaño de los nuevos Estados incide en las expectativas de las regiones con poderes legislativos.

Por otro lado, el actual proceso de adhesión obliga a plantearse cómo preservar la coherencia y la eficacia de una Unión con al menos 25 Estados. Ello incide en la tradicional pregunta sobre "quién hace qué en la Unión Europea": se necesita un modelo de articulación y de ejercicio de competencias que permita a la Unión responder con recursos limitados al contexto de la creciente globalización. El imperativo de la eficacia afecta también de manera muy significativa al sistema institucional de la Unión: el tamaño y la composición de las instituciones y los mecanismos de toma de decisiones deben evitar que dicho sistema pueda verse desbordado por el incremento de nuevos miembros.

En definitiva, el doble reto de eficacia y de definición de un proyecto compartido se mezcla en los cuatro grandes temas que se han mencionado hasta ahora y que constituyen el objeto de las siguientes páginas: la Unión Europea como comunidad de valores, un espacio para las regiones, ampliación y modelo competencial y un marco institucional para una Europa ampliada.

## **I. LA UNIÓN EUROPEA COMO COMUNIDAD DE VALORES: PRINCIPIOS POLÍTICOS Y MECANISMOS DE CONTROL\***

La identificación de la Unión Europea como una comunidad de valores políticos y culturales ha sido, en los últimos años, una cuestión debatida desde distintas perspectivas y, en esta línea, la quinta ampliación de la Unión Europea ha contribuido notablemente a avivar un debate ya existente e incluso sumamente politizado. La visión de una Unión

---

\* Capítulo elaborado por la Dra. Esther Zapater Duque, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Europea como "una Europa de Estados virtuosos"<sup>1</sup>, que no de pueblos o de individuos, ha constituido una realidad prácticamente incuestionable a lo largo de las sucesivas reformas que han marcado la evolución del proceso de contrucción comunitario.

En este contexto, es en cierto modo comprensible que las diferencias existentes en los sistemas jurídicos de los nuevos Estados miembros al principio de la década de los años noventa, justo después de la caída del muro de Berlín, permitieran albergar no pocas dudas sobre las repercusiones que tanto en el seno de la Unión Europea como en el interior de los nuevos miembros iban a producirse. Al respecto, resulta difícil negar el enorme esfuerzo que los futuros miembros y sus poblaciones han debido realizar para adecuar sus sistemas al modelo democrático y al nivel de protección de derechos humanos y libertades fundamentales protegidos en el marco de la Unión Europea. A pesar de la heterogeneidad que presentan entre sí los nuevos miembros, pueden señalarse de entrada algunas diferencias básicas que permiten comprender la magnitud de los cambios que dichos países han debido afrontar.

Así, en primer lugar, en la mayoría de los países candidatos la democratización es un fenómeno históricamente nuevo, exceptuando los casos de Polonia y Hungría después de la Primera Guerra Mundial, los países bálticos y el régimen democrático de la antigua Checoslovaquia mantenido en el periodo 1918-1939<sup>2</sup>. En anteriores adhesiones de países con un pasado autoritario, como en el caso de España y Portugal, existían experiencias democráticas anteriores que, en principio, podían constituir un referente útil para acompañar el fin del proceso dictatorial hacia un futuro democrático. En segundo lugar, dado que las experiencias democráticas de los actuales futuros miembros fueron limitadas, es posible identificar en la transición democrática de los países de Europa Central y Oriental una tendencia a imitar, a acoger nociones y tradiciones políticas desarrolladas en el transcurso de los años en otros contextos. La rapidez con que, por otra parte, han sido asumidos los cambios permite comprender mejor las posibles contradicciones entre los textos constitucionales de determinados Estados y la organización y el reparto de poderes entre

---

1 La frase es del profesor Antonio Remiro Brotons, "Los límites de Europa", en Pueyo Losa, J. (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y Nuevos retos*, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela, 2004, pp. 13-43, p. 16.

2 Después de la Primera Guerra Mundial y de más de 700 años de dominación extranjera (rusa, principalmente), Estonia se dotó en 1920 de una Constitución con principios de democracia parlamentaria que no fue nunca aplicada realmente.

instituciones. En tercer lugar, los futuros miembros se han enfrentado al reto de construir un nuevo sistema político y económico, creando también una sociedad civil adecuada a este nuevo contexto<sup>3</sup>.

La existencia de estas peculiaridades ha motivado la adopción de una estrategia por parte de la Unión Europea compleja, en cuyo transcurso los aspectos sociopolíticos han sido objeto de diferentes líneas de actuación preferentes, destinadas a promover activamente las diversas reformas emprendidas por estos países en el camino hacia la adopción de los estándares democráticos y de protección de derechos fundamentales existentes en el seno de la Unión Europea: desde las acciones en el marco del programa PHARE-Democracia, las cláusulas de condicionalidad democrática incluidas en los Acuerdos Europeos y de Asociación, y los criterios de Copenhague<sup>4</sup>. En cierto modo, tanto el diseño como la implementación de la estrategia de ampliación han comportado la necesidad de redefinir los instrumentos clásicos de la acción exterior desde una perspectiva de coherencia y eficacia y, al tiempo, han impulsado a la Unión hacia la adopción de un compromiso más explícito en el ámbito de los derechos humanos y la defensa de los valores políticos de la Unión.

En el caso de los nuevos miembros, los principales problemas identificados se articularon en torno a los conceptos de Democracia y Estado de Derecho, Derechos humanos y respeto a las minorías, más conocidos como los "criterios de Copenhague". Por ello, tanto los informes de la Comisión como los documentos emitidos por el Parlamento Europeo se han centrado en el análisis de dichos aspectos, que constituirán el eje principal de las siguientes consideraciones.

### **La compleja asimilación por parte de los nuevos miembros de los valores democráticos y los derechos fundamentales de la Unión Europea**

Desde el planteamiento de la solicitud de adhesión hasta el momento actual ha existido una importante evolución en la práctica jurídico-política de los futuros miembros y, por lo tanto, un análisis concreto obligaría a distinguir claramente entre la situación constatable el año 1998, fecha en que comienzan los informes de control de la Comisión, y el

---

3 Así, tanto las dictaduras de España y Portugal exigieron en su momento importantes reformas políticas y civiles. Ahora bien, sus economías ya conocían la esencia del capitalismo y la existencia de principios tales como la propiedad privada.

4 Consejo Europeo de Copenhague, de 21 y 22 de junio de 1993, Bol. CE, 6/1993, p. 7.

momento actual. Tampoco todos los nuevos miembros se hallaban en la misma situación. De todos modos, y a pesar de los notables avances, algunos de los problemas estructurales detectados en 1998 continúan existiendo, aunque con menor intensidad, como así lo señalan los informes anuales de organismos ajenos a la Unión Europea<sup>5</sup>.

En el ámbito de la Democracia y Estado de Derecho, los principales problemas han surgido en torno a la existencia de deficiencias en el funcionamiento de los poderes públicos y la consolidación de la democracia. Aunque los textos constitucionales presentan una clara influencia occidental, destaca el papel que en determinados procesos de transición desarrollaron las antiguas élites comunistas, influyendo en un esquema constitucional y en un proceso de reformas económicas e institucionales adecuado para preservar determinados intereses. No es extraño, pues, que se haya producido un aumento de la inseguridad, de la crisis económica y de procesos de privatización de servicios garantizados anteriormente por el régimen comunista, cambios ante los que la sociedad civil ha reaccionado con dificultad, en parte resultado de una tradición pasiva de poblaciones no habituadas a movilizarse en la defensa de sus intereses y a no poder hacer uso de la libertad de expresión o de asociación.

Las principales deficiencias se derivan, pues, de la implementación del nuevo marco constitucional, en una doble vertiente negativa y positiva. Desde una vertiente negativa, la nueva situación jurídica y política del país exigía la eliminación de toda aquella legislación anterior que, o bien podía resultar incompatible, o bien era susceptible de dificultar la transición hacia la adopción de un nuevo sistema de valores democráticos y de respeto de los derechos humanos. Desde una vertiente positiva, la tarea de implementación exigía la adopción de una nueva legislación que desarrollara y garantizara los nuevos principios constitucionales. En este sentido, existían toda una serie de problemas que, con carácter general, se registraban en la mayoría de los futuros miembros, aunque en función del país la situación podía agravarse de manera que, en casos concretos, no era posible afirmar la existencia del respeto al principio de separación de poderes, ni evitar el intervencionismo estatal y la ausencia de instrumentos de control eficaces contra los gobernantes. Inicialmente, la situación más compleja era la de Eslovaquia, pero también era posible identificar de manera generalizada en los otros candidatos de Europa del Este

---

5 Por ejemplo, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el International Helsinki Federation Human Rights o Transparency International. Plumper, T., "The Demand-side politics of EU enlargement: democracy and the application for EU membership", *Journal of European Public Policy*, 2002, vol. 9, nº 4, pp. 550-574; Pridham, G., "EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 4, nº 3, pp. 953-973.



problemas relacionados con el poder judicial. La remuneración, las injerencias por parte de los mass media y los sectores políticos, y la ausencia de formación son causas reconocidas que finalmente se traducen en juicios en los cuales no se respetan las garantías más elementales del derecho procesal. Estos problemas dificultan evidentemente la independencia del poder judicial recogida en todas las constituciones<sup>6</sup>. En relación con el poder ejecutivo debe destacarse la insuficiente remuneración de las fuerzas de seguridad, unida a su deficiente formación y disciplina; el comportamiento de las fuerzas policiales, y la falta de controles efectivos sobre su brutalidad; la relativa autonomía de las entidades locales que, en general, contaban con una deficiente cimentación jurídica; y el deficiente funcionamiento de una administración pública con escasos medios y altos índices de corrupción<sup>7</sup>.

En efecto, la corrupción, tanto en el sector público como en el privado, ha sido desde el inicio uno de los problemas más graves y más extendidos entre los futuros miembros<sup>8</sup>. Pese a las acciones emprendidas, la corrupción sigue siendo un problema en la actualidad y países como Polonia y Hungría continúan realizando esfuerzos para adoptar un marco legislativo coherente, dirigido a desarrollar una cultura administrativa y de empresa resistente a la corrupción. De hecho, aunque la Comisión reconoce en sus informes la existencia de índices elevados de corrupción, no profundiza ni en el tipo de corrupción al que se refiere (por ejemplo, corrupción política o administrativa), ni al nivel concreto de corrupción que presenta cada país. Sin embargo, organizaciones no gubernamentales como Transparency Internacional, sí suelen llevar a cabo informes anuales elaborados

---

6 La estructura del sistema judicial ha precisado también importantes reformas en Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia, que todavía no ha generado los efectos deseados. Así, a modo de ejemplo, a finales del año 2001 existían en Lituania un número importante de vacantes en la judicatura con la imposibilidad de ser cubierto, produciéndose una acumulación y dilatación de los plazos de los juicios. Vid. Annual Report by International Helsinki Federation Human Rights, 2002, pp. 213 y ss. <[Http://www.ihf-hr.org/index.htm](http://www.ihf-hr.org/index.htm)>

7 Podían observarse deficiencias específicas detectadas en Bulgaria, la República Checa, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. Estas deficiencias justificaban la adopción de medidas como la promulgación de una legislación básica pendiente; la creación de una oficina de la función pública; la elaboración de un código de ética para la función pública; la formación del personal; el refuerzo de los servicios de gestión de los recursos humanos y el desarrollo de la capacidad para supervisar estos recursos.

8 Los planes de acción de Bulgaria, Rumania, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia incluían medidas concretas para definir y aplicar una estrategia anticorrupción, reforzando los órganos de lucha y el desarrollo de medidas para prevenir la corrupción en la administración pública, incluidas la policía y la seguridad pública.

con reconocido rigor analítico en los que se detallan con mayor precisión dichos aspectos<sup>9</sup>.

En cuanto al poder legislativo ha destacado principalmente la confusión ideológica de los nuevos partidos políticos, al tiempo que los partidos postcomunistas parecían haberse reorientado hacia la socialdemocracia<sup>10</sup>. Ahora bien, la situación concreta de algunos países, como en el caso de Eslovaquia, ha sido mucho más compleja. Con el fin de valorar la magnitud de la situación, podía constatarse cómo el Parlamento no cumplía su función según las normas habituales en el funcionamiento de una democracia<sup>11</sup>. Ello no obstante, las elecciones han venido celebrándose en condiciones aparentemente correctas, podía afirmarse la existencia de un multipartidismo real y formalmente los parlamentarios disfrutaban de un régimen tradicional de inmunidades.

En el ámbito de los Derechos humanos y respeto de las minorías, todos los países candidatos han procedido a suscribir los principales instrumentos normativos adoptados en el marco del Consejo de Europa, aceptando en consecuencia los mecanismos de control de los cuales dispone la propia organización en caso de incumplimiento. Los futuros miembros ya han ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos y determinados protocolos anexos al mismo<sup>12</sup>. La ratificación del Convenio implica la condición de Estado miembro del Consejo de Europa, (art. 59 del Convenio) y ello significa reconocer el principio del imperio de la ley y el principio en virtud del cual cualquier persona que se encuentre bajo su jurisdicción debe disfrutar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 3). La aceptación, pues, del Convenio y del sistema del Consejo de Europa, aparecen a priori instrumentos suficientes para garantizar la superación del

9 Los datos actualizados aparecen en: <http://www.globalcorruptionreport.org>. Véase la interpretación sobre el Informe de 2003 de Gallardo Romero, F., "Economía y corrupción pública en el mundo (I), *Estrategia global*, 2003, n° 1, pp. 24-28.

10 Bertrand, G., "Estonie: le chemin de la démocratie", *Le Courier des Pays de l'Est*, 2000, n° 1003, pp. 39-50. En general, la juventud de buena parte de las clases dirigentes de los nuevos miembros (por debajo o en torno a los treinta años) es señalada como un rasgo característico de la realidad política de la nueva UE-25.

11 En concreto, no se respetaban los derechos de la oposición (no pudiendo participar, por ejemplo, en comisiones de investigación), el Presidente de la Asamblea podía disolver la Asamblea Nacional (denominada Consejo Nacional de la República Eslovaca) y tampoco se garantizaba el respeto al mandato de los parlamentarios. Schimmelfennig, F. et alii, "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, 2003, vol. 41, n° 3, pp. 495-518.

12 En concreto, los relativos al derecho de propiedad (Protocolo núm.1), a la libertad de circulación (Protocolo n° 4), a la pena de muerte (Protocolo n° 6), y el relativo al principio *ni bis in idem* (Protocolo n° 7).

pasado de países con sistemas no democráticos. A pesar de todo, seguían existiendo disposiciones legislativas anteriores, adoptadas en el antiguo régimen que debían ser derogadas y sustituidas con normativa compatible con el Convenio<sup>13</sup>. Un caso paradigmático ha sido el conjunto de Decretos Benes, promulgados durante la Segunda Guerra Mundial y el periodo inmediatamente posterior a la liberación del entonces presidente de Checoslovaquia, Edvard Benes, relativos a la confiscación de propiedades, a la ciudadanía, y en materia de derecho penal y procesal. Durante las negociaciones dicho conjunto legislativo fue señalado como posible obstáculo a la adhesión de la República Checa<sup>14</sup> por su carácter nacionalista y discriminatorio hacia la minoría alemana y la minoría húngara existentes en este país<sup>15</sup>. En el contexto actual, de los 143 Decretos adoptados<sup>16</sup>, sólo resultan pertinentes 9 y dichos Decretos hoy ya no pueden crear nuevas situaciones jurídicas. Hay que tener en cuenta que la legislación de la Unión Europea se aplicará a partir del momento de la adhesión y justamente constituye una garantía para los particulares en virtud de los principios de primacía, efecto directo y responsabilidad del Estado<sup>17</sup>.

- 13 Eso explicaría, por ejemplo, que en países como Eslovenia, con una buena reputación internacional entre los Estados ex-socialistas, se señalaran numerosas violaciones de derechos humanos durante el año 2001. De manera generalizada, durante el año 2001 se continúan denunciando la situación de los niños rumanos, su internamiento en centros estatales, realidad absolutamente contraria en su filosofía y funcionamiento a los convenios relativos a los derechos de los niños. Reflexiones muy similares se pueden efectuar respecto de los enfermos mentales y otras discapacidades. Así, el gobierno de Estonia ha sido el único al no autorizar la publicación en su país de los informes del European Committee for the Prevention of Torture. La falta de independencia de los medios de comunicación y, en general, el ejercicio de la libertad de expresión, es también una realidad. En este sentido, en Polonia no se desarrolló legislativamente este derecho recogido en su texto constitucional hasta el 1 de enero de 2002, fecha de entrada en vigor de la ley adoptada en el 2001. Otros ejemplos son el tratamiento de la homosexualidad, penalizada en algunos países, como por ejemplo en Rumania y en Polonia hasta fecha reciente; o la existencia de numerosas discriminaciones por razón de género o de etnia, constituyendo problemas graves.
- 14 La cuestión de la incompatibilidad de estas normas ha sido planteada, en concreto, respecto del contenido del artículo 49 del TUE, de los principios mencionados en el artículo 6.1. del TUE, del artículo 295 TCE, en el cual se menciona que el TCE no prejuzga el régimen de propiedad de los Estados miembros y del art. 12 TCE, relativo a la no discriminación en razón de nacionalidad, y finalmente, del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Véase la sentencia del Tribunal Europeo de derechos Humanos de 12 de julio de 2001, Príncipe Hans-Adam II de Liechtenstein v. Alemania, as. n.º 42527/98.
- 15 Según datos del censo checo en marzo de 2001, aproximadamente un 0,5% de la población checa (38.000 ciudadanos) afirmaba que su nacionalidad era alemana. Vid. <http://www.czso.cz/cz/sldb/2001/pvysled/text.htm>
- 16 Véanse los datos concretos en el documento del Parlamento Europeo, Legal Opinion on the Legal Effect and on certain legal implications of the so-called "Benes-Decrees", Servicio Jurídico del PE, Bruselas, 24 de abril de 2002, SL-0071/02.
- 17 Más detalles en el Dictamen Jurídico del Parlamento Europeo sobre los Decretos Benes y la adhesión de la República Checa en la Unión Europea, Dirección General de Estudios del PE, Documento de Trabajo PE 10-2002, PE 323.934.

La exigencia de respeto a las minorías constituye un ámbito especialmente problemático. Desde el principio había sido planteada como uno de los criterios políticos de Copenhague y, por tanto, indispensables para alcanzar un grado efectivo de estabilización democrática. El fin del comunismo y la creación de nuevos Estados después de la desaparición de la antigua URSS, así como el conflicto de la zona de los Balcanes, comportaron el resurgimiento de nacionalismos y de la necesidad de plantearse la cuestión de los derechos que deben reconocerse a las minorías. La situación era y es compleja, dado que las minorías en los países de Europa Central y Oriental pueden diferenciarse en diversos grupos<sup>18</sup>. Los futuros miembros han asumido la labor de la OSCE en este aspecto a partir del Alto Comisionado por las Minorías Nacionales y han adoptado los instrumentos elaborados en el ámbito del Consejo de Europa: el Convenio Marco de Minorías Nacionales, en el cual se reconoce la existencia de derechos individuales a las personas que pertenecen a grupos minoritarios y establece garantías al respecto<sup>19</sup>; la Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias<sup>20</sup>; y la Recomendación 1201<sup>21</sup>, según la cual hay que reconocer derechos colectivos a las minorías nacionales. Sin embargo, el respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías sigue siendo un ámbito en el cual la capacidad administrativa y judicial debe ser reforzada en varios de los futuros miembros<sup>22</sup>. Las medidas propuestas pueden variar según los casos, pero se incide especialmente en la necesidad de reforzar la capacidad de los organismos responsables de la aplicación de la integración y la política lingüística, especialmente en el caso de la comuni-

---

18 Por una parte, existen minorías que viven en regiones fronterizas con respecto al Estado de su nación-madre, como por ejemplo los húngaros en Eslovaquia; aquellas minorías establecidas en el interior de un Estado de residencia, vecino al Estado de la nación-madre, como en el caso de una parte de los turcos en Bulgaria, o los húngaros en Rumania; aquellas minorías situadas en un Estado de residencia que no es limítrofe con el Estado en el cual se encuentra situada la nación-madre, como los alemanes en Rumania; por último, aquellas minorías sin vínculos con ningún Estado-nación, como es el caso del pueblo romaní. Efectivamente, la situación de esta minoría es la que registra una situación discriminatoria más preocupante en diferentes países, especialmente en Hungría y Rumania.

19 Convenio Marco del Consejo de Europa para las minorías nacionales, n.º. 157, de 1 de febrero de 1995, BOE n.º. 20, de 23 de enero de 1998, con corrección de errores en BOE de 12 y 14 de febrero de 1998.

20 Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, adoptada el 5 de noviembre de 1992, BOE de 15 de septiembre de 2001, con corrección de errores en BOE de 23 de noviembre de 2001.

21 Recomendación 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1993, relativa a un protocolo adicional en el Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre los derechos de las minorías nacionales.

22 Es el caso de Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Rumania y Eslovaquia.

dad romaní<sup>23</sup>. Precisamente, la existencia de determinados regímenes jurídicos nacionales en relación con el estatuto de determinadas minorías planteó serios problemas de compatibilidad con el sistema jurídico-político de la Unión Europea: en concreto, nos referimos al corpus de legislación aprobado por el Parlamento húngaro el 19 de junio de 2001 (en vigor desde el 1 de enero de 2002), "Act on Legal Status of Ethnic Hungarians", más conocido como "Status law", por el cual se reconocen derechos en materia de educación, prestaciones sociales y sanitarias a las minorías húngaras que viven en los Estados vecinos<sup>24</sup>. Tras modificar la primera redacción de la conocida "Ley de estatus", hoy la culminación de la adhesión y el ingreso de Rumanía se consideran el instrumento más eficaz para mejorar la situación de los húngaros que viven en Rumanía y, quizá, en todos los Balcanes. Por otra parte, cabe señalar que Hungría es en la actualidad uno de los países de la UE-25 que posee un sistema de protección de las minorías existentes en el territorio magiar calificado por el Consejo de Europa como muy desarrollado. Hungría cuenta con unas 13 minorías étnicas que representan al tiempo un 5 % de la población. Dichas minorías ven protegidos sus derechos y su cultura a partir del "Acta de Derechos de las Minorías" aprobada por el Parlamento húngaro en 1993. Sin embargo, el caso de la comunidad romaní constituye todavía un claro ejemplo de minoría marginada tanto en Hungría como en Eslovaquia (país en el que representan un 10 % de la población). Pese a la existencia de ayudas comunitarias especialmente dirigidas a paliar la discriminación hacia esa minoría, se señala oficiosamente a la corrupción como una de las causas que motivan que esos fondos hayan acabado en manos privadas<sup>25</sup>.

---

23 El Tratado de Amsterdam introdujo un nuevo artículo 13 que permite la adopción de medidas para luchar contra cualquier discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, edad u orientación sexual. Esta nueva base jurídica fue objeto de modificación con el Tratado de Niza, añadiendo un nuevo párrafo que prevé la adopción de medidas positivas, de prevención. Las primeras han sido adoptadas: nos referimos a la Directiva 43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa al principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOCE L 180, de 19 de julio de 2000) y la Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por el cual se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) (DOCE L de 2 de noviembre de 2000).

24 Como se recordará, después de la I Guerra Mundial y, en concreto, la firma del Tratado de Trianón el 4 de junio de 1920, Hungría perdió 2/3 de su territorio y en consecuencia, unos 3.5 millones de húngaros en razón de etnia viven hoy en países de Europa Central y Oriental. En cifras, el número de húngaros beneficiados por esta normativa serían: 25.000 en Croacia, 1.700.000 en Rumania, 600.000 en Eslovaquia, 10.000 en Eslovenia, 125.000 en Ucrania; 340.000 en la República Yugoslava.

25 El País, de 20 de abril de 2004, p. 9.

Así pues, la existencia de estas realidades, sumada a la ausencia (en muchos casos) de referentes democráticos propios y a las dificultades en la implementación y en el desarrollo de garantías y sistemas de control en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, han constituido elementos presentes en el transcurso de toda la estrategia de preadhesión y de las asociaciones para la adhesión pactadas con cada país. La percepción de esta realidad permite formular algunos interrogantes sobre su impacto en el seno de la Unión Europea en su sistema de valores y de protección de derechos fundamentales.

### **La inclusión de referencias explícitas a los principios democráticos y a los derechos fundamentales en los Tratados comunitarios: los valores comunes de la Unión**

Las menciones al principio democrático en tanto que valor fundamental del proceso comunitario encuentran su fundamento, por una parte, en las declaraciones formuladas a nivel político e institucional, tanto a nivel interno como en el plan de la cooperación política europea y, por otro, en las menciones concretas que aparecerán en los Tratados en la década de los noventa. Aunque las primeras declaraciones institucionales comienzan ya a producirse desde la década de los setenta<sup>26</sup>, no será hasta el Tratado de Maastricht cuando se incluya una referencia genérica a los principios democráticos y una declaración general del respeto de los derechos fundamentales por parte de la Unión, según se deducía de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, fórmula inspirada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, por lo tanto, deudora de las críticas emitidas en este sentido. Pese a la indiscutible significación jurídico-política de dicha disposición, no fue hasta el Tratado de Amsterdam que se produjo un avance considerable en la afirmación de los principios jurídico-políticos en que se fundamenta la Unión Europea. La redacción del artículo 6 TUE establece que la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el estado de derecho, principios calificados como comunes en los Estados miembros. La mencionada formulación supone una declaración importante, ya que toda norma fundamental que articula un pacto social entre pueblos debe expresar sus valores, por más que esta expresión pueda ser calificada de formal o retórica. Así, la inserción de esta declaración en el derecho primario constituye un cambio en la visión del proceso de integración europeo ya que, hasta entonces, la cuestión del respeto de los derechos humanos y los valores democráticos por parte de los Estados

---

26 A título de ejemplo, Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Copenhague el 14 de diciembre de 1973, o el Informe presentado por la Comisión el 5 de junio de 1975 (Bol.CE 6-1975, punto 1004).

miembros fuera del ámbito de aplicación del derecho comunitario, era considerada una cuestión interna. Con la declaración de valores comunes incluida en el art. 6.1 TUE, dichos valores se convierten en pilares existenciales de la Unión Europea, contribuyendo de esta manera a subrayar el carácter político de un proceso hasta entonces eminentemente económico.

En su momento, la redacción del mencionado precepto planteó algunos interrogantes. De entrada, hay que cuestionarse sobre el significado de esta referencia a "valores comunes" entre los Estados. En este sentido, los valores comunes pueden ser definidos como la expresión del consenso aceptado por los Estados miembros en aras de un interés general que justifica el funcionamiento de la Unión Europea. En otras palabras, dichos valores parecen corresponderse con un código común de conducta<sup>27</sup>, con una identidad europea propia, fruto de una tradición histórica, cultural y ética común entre los pueblos de Europa. Tal y como afirma la Comisión, dichos valores "constituyen un núcleo de elementos esenciales en el que cada ciudadano de la Unión puede reconocerse, al margen de cualquier diferencia política o cultural vinculada a la identidad nacional"<sup>28</sup>. Así, puede considerarse que los derechos humanos, las libertades democráticas y los principios de la democracia pluralista no son únicamente mecanismos jurídicos sino que también constituyen un orden de valores ético-jurídicos, resultado de una tradición filosófica-jurídica en la cual han confluído los diversos hitos constitutivos de la identidad europea<sup>29</sup>. Al tiempo, estos valores comunes parecen afirmar la existencia de una homogeneidad, estableciendo así una cierta analogía con las cláusulas propias de los sistemas federales, que exigen una homogeneidad mínima estructural y material entre los diversos entes que componen la federación. En este sentido, se ha señalado que la Unión puede describirse como un sistema en el cual hay diferentes niveles de gobierno, con superposiciones e influencias mutuas. Desde este punto de vista, la calidad democrática de un nivel de gobierno puede afectar a la naturaleza democrática de los otros niveles, así que el respeto al estado de derecho y de los derechos humanos debe estar asegurado en todos los niveles de gobierno<sup>30</sup>.

---

27 Sentencia del TJCE, de 30 de marzo de 1993, Konstantinidis, as. C-168/91, Rec.. 1993, pág. I.1192.

28 COM (2003) 606 final de 15 de octubre de 2003, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el artículo 7 del TUE. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, p. 3.

29 Como por ejemplo la polis griega, el estoicismo, la ciudadanía romana, el cristianismo, la Ilustración, la filosofía kantiana. Vid. Oreja, M.; Beneyto, J.M., "La Unión Europea como comunidad de valores", *Política Exterior*, 2000, n.º. 78, pág. 83- 93.

30 Verhoeven, A., "How Democratic Need the European Union Members Need to Be? Some Thoughts After Amsterdam", *European Law Review*, 1998, n.º. 3, pp. 217-234.

En cuanto al contenido de los valores, cabe afirmar que la interdependencia preside las relaciones entre la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales y el Estado de derecho, de manera que resulta difícil establecer hasta qué punto los mencionados principios son el presupuesto de unos o la aplicación concreta de otros. En este sentido, debe reconocerse que el carácter general y el impacto horizontal del principio de libertad condiciona de tal manera el resto de principios mencionados al artículo 6 TUE, que en cierto modo éstos pueden considerarse manifestaciones concretas del mismo. Así, en virtud de su carácter indivisible y con la actual redacción de los Tratados, el principio de libertad implica hoy la no discriminación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El principio democrático, a pesar de las referencias presentes en diferentes instrumentos, únicamente ha sido objeto de precisión de forma puntual en el contexto de las relaciones de la Comunidad con los países ACP<sup>31</sup> y después de la crisis planteada por la coalición austríaca<sup>32</sup>, que supuso la adopción del Informe de los Sabios, aportando algunas matizaciones interesantes. Así, en la Comunicación de la Comisión se identifican tres parámetros fundamentales: a) la legitimidad de los dirigentes políticos, derivada de mecanismos de elección reconocidos por los ciudadanos, basados en el respeto del principio de no discriminación, en el sufragio secreto y universal; b) la legalidad, derivada de la existencia de normas exigibles por igual a todos los ciudadanos, emitidas en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; c) la existencia de una organización institucional de los poderes del Estado que garantice la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, la transparencia en el funcionamiento de las instituciones, y el funcionamiento efectivo de órganos de control eficaces para garantizar la aplicación efectiva de los principios básicos de un sistema democrático. A su vez, el Informe de los tres Sabios insistía en la importancia del pluralismo político como elemento esencial de un régimen democrático, a través de la libertad de expresión, de asociación y la lucha contra la discriminación racial o xenófoba<sup>33</sup>.

---

31 COM (1998) 146 final, de 12 de marzo de 1998, Democratización, Estado de Derecho, respecto de los derechos humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la Unión Europea y los países ACP.

32 Crisis surgida a raíz de las elecciones generales celebradas el 3 de octubre de 1999 en Austria, con la incorporación del Partido de la Libertad (FPÖ) a la coalición de gobierno, liderado por J. Haider, que durante la campaña electoral había presentado un programa político con un claro ideario de índole fascista.

33 Informe de 8 de septiembre de 2000, publicado en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, n. 8, pp. 775-814.



El contenido de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituye hoy uno de los principios enumerados en el artículo 6 TUE cuyo contenido esencial se encuentra mejor delimitado. Las referencias al Convenio Europeo de Derechos Humanos, a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y la existencia de la importante jurisprudencia del Tribunal en esta materia constituyen referentes que, después de la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>34</sup> (de la cual hablaremos más adelante) permiten identificar los pilares de los valores europeos<sup>35</sup>.

Finalmente, la noción de Estado de derecho en las sociedades occidentales permite incluir, por su parte, cuatro elementos básicos: el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la administración y la existencia y defensa de los derechos y libertades fundamentales. Estos elementos, básicos en todo sistema democrático, se ven acompañados de otros caracteres, tales como el liberalismo económico. Trasladado al ámbito de la Unión Europea, el sistema europeo de integración jurídico-político se funda en Estados muy poco intervencionistas que dejan al ciudadano y a la sociedad una amplia esfera de libertad de decisión, de acción y de responsabilidad. Se basa en la preeminencia de los derechos de los ciudadanos ante el Estado, en jueces independientes que garanticen la aplicación preferente e inmediata de las normas comunitarias ante cualquier disposición nacional del Legislativo y del Ejecutivo incompatible, incluida la Constitución, en funcionarios que apliquen las normas comunes incluso en contra de la voluntad de sus superiores jerárquicos, en parlamentos nacionales que respeten las normas comunitarias y se autolimiten en su actividad legislativa.

El Tratado Constitucional incluye también una referencia a los valores de la Unión en su preámbulo y, en concreto, en el artículo I-2. Aunque en esencia reproduce el con-

---

34 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), DOCE , de 18 de diciembre de 2000, pág. 1.

35 Los mencionados textos recogen y garantizan, entre otros, toda una serie de derechos civiles y políticos clásicos, ya presentes en documentos de alcance universal, tales como la Declaración Universal de las Naciones Unidas de 1948. Sobre la base de estos textos emblemáticos, han sido aprobados en el ámbito de la Unión otros instrumentos que afirman el compromiso de los Estados miembros con los derechos concretos, como en el supuesto de las minorías y la lucha contra el racismo y la xenofobia. Véase especialmente los siguientes documentos: Declaración del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo (98/C 1/01), de 16 de diciembre de 1997, sobre el respeto de la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia, DOCE, de 3 de enero de 1998, pág. 1. COM (1999) 256, de 26 de mayo de 1999, La lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en los países candidatos. Resolución A5-0055/2000, de 16 de marzo de 2000, sobre la comunicación de la Comisión contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en los países candidatos [COM (1999) 256-C5-0094/1999-1999/2099 (COS)].

tenido del actual art. 6 TUE, el nuevo artículo incluye otros valores, tales como la dignidad humana, y efectúa una referencia a un tipo de sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Es fácil comprobar el grado de sensibilidad que rodea la definición de los valores a partir de las numerosas propuestas de enmienda presentadas durante los trabajos de la Convención y bien conocido es el debate acerca de posible la inclusión explícita de los valores cristianos en este artículo<sup>36</sup>. En la Cumbre de Bruselas de 18 de junio se optó finalmente por omitir (a nuestro entender con prudencia y coherencia) tanto en el preámbulo como en el artículo relativo a los valores cualquier referencia expresa al cristianismo e insistir, en cambio, en la protección de los derechos de las minorías y de la diversidad. De este modo, se evitó cuestionar de entrada la futura adhesión de candidatos como Turquía y, de paso, hacer caso omiso a la realidad demográfica de países que forman ya parte de la Unión Europea y que cuentan con importantes flujos migratorios con herencias culturales y religiosas distintas de la tradición judeo-cristiana.

En definitiva, la concreción explícita de los valores que inspiran el sistema jurídico y político de la Unión Europea actúa en tanto que criterio de legitimación de la Unión tanto en sus relaciones con sus Estados miembros como en la proyección exterior y, desde ambas perspectivas, la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales y su inclusión en el Tratado Constitucional constituyen un significativo paso adelante en la visión de una Unión Europea que simboliza la estabilidad democrática y la defensa de un sistema de protección de derechos fundamentales y, al tiempo, se plantea como uno de los objetivos de la política exterior la extensión de sus valores constitucionales en las relaciones con países terceros.

### **La Carta de Derechos Fundamentales: ¿un nuevo sistema de protección?**

Como es bien conocido, la Carta de Derechos Fundamentales proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 7 de diciembre de 2000 en Niza, ha supuesto un significativo e importante avance en este proceso de definición expresa de valores políticos y derechos fundamentales, aunque su adopción haya planteado otras cuestiones relacionadas con el objetivo perseguido, el método innovador de elaboración de la Carta, la ausencia inicial de valor jurídico y la adhesión al Convenio Europeo de Derechos

---

<sup>36</sup> Como se recordará, tanto España (con el gobierno Aznar) como Polonia se posicionaron claramente en favor de incluir en el Tratado constitucional una referencia expresa a las raíces judeo-cristianas del proceso de construcción europeo.

Humanos (CEDH)<sup>37</sup>. La existencia de numerosos estudios relativos al análisis de la Carta a partir de distintos enfoques permite que nos detengamos aquí únicamente en aquellos aspectos que pueden resultar más relevantes desde nuestra perspectiva<sup>38</sup>: por una parte, el valor de la Carta en la identificación de los derechos fundamentales y valores políticos de la Unión y, por otra, su aportación en relación con los mecanismos de control de tales derechos.

La filosofía de la Carta respondía a la de una declaración en la cual se efectuara una sistematización o codificación de derechos ya protegidos en el ámbito de la Unión. Bajo esta premisa y contrariamente a la posición de algunos Estados miembros<sup>39</sup>, la doctrina, las instituciones y órganos comunitarios y agentes sociales<sup>40</sup>, la Carta fue proclamada mediante una Declaración interinstitucional, postergando la definición de un estatuto jurídico claro para más adelante. Sin embargo, tampoco la reforma producida por el Tratado de Niza permitió esclarecer dicho estatuto jurídico de forma expresa, situación que sí se producirá con la firma y entrada en vigor del Tratado Constitucional que, en su parte II, reproduce la Carta de derechos fundamentales. Sobre este punto nos detendremos más adelante.

- 37 Debe tenerse en cuenta que la adhesión de la Unión al CEDH supondría la instauración de un control externo del respeto de los derechos fundamentales por parte de las instituciones comunitarias. El mencionado control se ejerce ya respecto de los Estados miembros cuando actúan aplicando el derecho comunitario, tal como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Véase al respecto la sentencia de 18 de febrero de 1999, *Matthews c. Reino Unido*, as. 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I y el comentario al respecto de González Alonso, L. N., "las secuelas del asunto Matthews y el voto de los gibraltareños en las elecciones al Parlamento Europeo: lo que mal comienza, mal termina", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2002, pp. 987-991.
- 38 A título de síntesis de las referencias doctrinales, vid. Fernández Tomás, A., *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2001; Pi Llorens, M., *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Barcelona, Ed. Universidad de Barcelona, (CEI), 2001; Mangas Martín, A., "La Carta de los Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión Europea", *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, t. II, Córdoba, Argentina, 2002, pp. 985-995; Herrero de la Fuente, A., (Ed.), *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una perspectiva pluridisciplinar*, Zamora, Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de cooperación Transfronteriza, nº 2, 2003.
- 39 Como puede comprobarse efectuando un seguimiento de los trabajos de la Convención, Reino Unido y Suecia se manifestaron claramente en contra de la posibilidad de otorgar fuerza jurídica vinculante a la Carta en el momento de su adopción, básicamente al discrepar en materia de reconocimiento de derechos económicos y sociales son bien conocidas. Sobre este tema, véase Grewe, C., "Les droits sociaux constitutionnels: propos comparatifs à l'aube de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Revue Universelle des droits de l'Homme*, 2000, vol. 12, nº 3-5, pp. 85 y ss.
- 40 Ésta fue la posición manifestada por el Parlamento Europeo en sus dos resoluciones de 16 de marzo y 2 de octubre de 2000, por el Comité Económico y Social y por el Comité de las Regiones, en sendos informes de septiembre del mismo año. Algunos miembros de la Convención y la opinión pública, expectante ante un acontecimiento que se anunciaba histórico en el proceso de construcción comunitario, también abogaba por un texto jurídico de características similares a las de una constitución interna.

La Carta fue concebida pues con “un valor didáctico, dialéctico, educacional, cívico, ético y político”<sup>41</sup>. Por lo tanto, en sentido estricto no se pretendía tanto colmar un vacío jurídico de protección de estos derechos, como aumentar la legitimidad política y moral de un ordenamiento jurídico delante de los ciudadanos de los Estados miembros, impulsando de esta manera la adhesión de los ciudadanos al mencionado ordenamiento<sup>42</sup>. Por otra parte, la adopción de un catálogo de derechos contribuiría a apaciguar aquellas voces críticas que cuestionaban la política de derechos humanos de la Unión, al entender que había un doble estándar en el plano interno y en el plano internacional. Ahora bien, al margen de toda significación política y moral, indudablemente la Carta debía aportar seguridad jurídica, otorgando un contenido preciso a los derechos fundamentales pronunciados en el actual artículo 6.2 TUE y facilitando de esta manera la interpretación del contenido de los principios enumerados en el artículo 6.1 TUE.

A pesar de su carácter formalmente declarativo, la Carta ha aportado novedades significativas, probablemente como consecuencia del momento y del método de elaboración elegido. En este sentido, la Carta “codifica” los derechos a partir de diversas fuentes, ya empleadas por el propio TJCE a la hora de dirimir conflictos concretos: la Convención Europea de Derechos Humanos, las tradiciones constitucionales comunes, la Carta Social europea, la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores, diversas convenciones del Consejo de Europa, la ONU y la OIT, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del TJCE y, por último, el derecho comunitario primario y derivado. Precisamente, esta voluntad “codificadora” de derecho positivo ya existente constituye uno de los argumentos de mayor peso para conceder a la Carta un valor jurídico incluso en su estatus formalmente declarativo actual<sup>43</sup>.

---

41 Roldán Barbero, J., “La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, nº 16, pp. 943-987, p. 948. Texto revisado y actualizado en Pueyo Losa, J., dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea...*, op. cit., pp. 235-274.

42 Dix, W., “Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne”, *Revue du Droit de l'UE*, 2000, nº 3, pp. 499-508, p. 502.

43 Vid. Roldán Barbero, J., “La Carta de Derechos Fundamentales...”, op. cit., p. 950.

La Carta es un fiel reflejo del principio de indivisibilidad de los derechos de las personas, al prever por primera vez en un documento de este tipo los derechos civiles y políticos junto con los derechos sociales y económicos, agrupados en torno a los principios de la dignidad humana, las libertades fundamentales, la igualdad entre las personas, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia. Por otra parte, la Carta combina el reconocimiento de derechos económicos y sociales subjetivos, (ejercitables e invocables ante los tribunales y, en consecuencia, subrayando el carácter no prestacional de tales derechos), con derechos programáticos que expresan valores y se pueden utilizar como límites al ejercicio de otros derechos<sup>44</sup>.

La Carta refleja también los avances tecnológicos, políticos y sociales ocurridos desde la adopción del Convenio Europeo de Derechos Humanos ya que incorpora derechos no contemplados explícitamente en ella, (tales como la protección de datos, la bioética, los derechos del particular ante la administración), o amplía simplemente el alcance de derechos ya existentes, como en el caso del derecho al matrimonio, la libertad de asociación, el derecho a la educación, o el principio *non bis in idem*.<sup>45</sup>

Inevitablemente, la adopción de la Carta plantea diversas cuestiones, algunas de ellas resueltas en el propio texto. Así, es el caso de la determinación del ámbito de aplicación de la Carta, de sus titulares o del nivel de protección de los derechos incluidos en ella, especialmente en relación con el CEDH. En su articulado, se prevé que las disposiciones de la Carta están dirigidas en las instituciones y órganos de la Unión y a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión, en coherencia con el principio de atribución de competencias y de subsidiariedad. El nivel de protección de los derechos y los posibles problemas de coexistencia con el CEDH están regulados en la propia Carta, al establecer en su artículo II-112 que los derechos previstos en ambos textos tienen el sentido y alcance que se les reconoce en el CEDH, aunque se reserva la posibilidad de que el Derecho de la Unión pueda conceder una protección más extensa. En la misma línea y con respecto a la existencia de la Carta y los derechos reconocidos en el derecho internacional y a las constituciones de los

---

44 Carrillo Salcedo, J.A.; "Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, pp. 7-26, p. 11.

45 Mayer, F., "La Charte Européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2003, nº 2, p. 11 y ss.

Estados miembros, se admite explícitamente en el artículo II-113 el papel subsidiario de la Carta con respecto a tales instrumentos jurídicos<sup>46</sup>. El Tratado Constitucional ha resuelto en buena medida la cuestión del valor jurídico de la Carta, al incluirla en la segunda parte del texto sin que en esta ocasión se hayan alzado posiciones en contra.

Probablemente, un argumento importante que puede explicar mejor esta situación de consenso sobre un punto tan discutido apenas unos años antes, puede hallarse en la fórmula del "como si" empleada en su redacción inicial<sup>47</sup>, consistente en redactar la declaración de derechos como si tuviera que ser integrada en el derecho primario, estructurándola como un instrumento jurídico, pero otorgándole un valor político. En este sentido, la Carta fija con relativa precisión los criterios para valorar la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la Unión y, desde este punto de vista, aunque la Carta fuera proclamada en su momento como una declaración política su relevancia jurídica puede ser innegable<sup>48</sup>, como así lo ha demostrado la actuación del TJCE y el Tribunal de Primera Instancia. Así lo había ya previsto el profesor Carrillo Salcedo, cuando afirmaba en el año 2000 que con independencia de lo que sucediera en la CIG de 2004, "por su contenido, su rigurosa formulación jurídica y su valor simbólico, la Carta llegará a ser obligatoria a través de su interpretación por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en tanto que síntesis y expresión de los principios generales del derecho comunitario"<sup>49</sup>. En la misma línea, el Abogado General A. Tizzano efectuó referencia expresa a la Carta para

---

46 Al respecto, véase Bering Lisberg, J., "Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the supremacy of Community Law?", *CMLRev.*, 2001, vol. 38, pp. 1171-1199; Triantafyllou, D., "The European Charter of Fundamental Rights and the 'Rule of Law': Restricting Fundamental Rights by reference", *CMLRev.*, 2002, vol. 39, pp. 53-64.

47 La expresión es de A. Vitorino, *op. cit.*, p. 505.

48 Como afirma R. Alonso García dicha relevancia jurídica se deduce, en primer lugar, porque la Carta supone un avance en el proceso de "constitucionalización" de la integración europea y, en segundo lugar, porque avanza en la superación del concepto inicial de la persona en tanto que mero factor de producción. Véase, Alonso García, R., "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea" *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 2000, n° 209, pp. 3-17, p. 10. En el mismo sentido, vid. Lord Goldsmith Q.C., "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *CMLRev.*, 2001, vol. 36, pp. 1201-1216.

49 Carrillo Salcedo, J.A., "Notas sobre el significado...", *op. cit.*, p.19

reconocer el derecho fundamental a las vacaciones anuales retribuidas<sup>50</sup>: "En consecuencia, creo que no puede ignorarse, en un procedimiento que versa sobre la naturaleza y el alcance de un derecho fundamental, las formulaciones pertinentes de la Carta y, sobre todo, que tampoco puede ignorarse su evidente vocación de servir, cuando sus disposiciones lo permitan, como parámetro de referencia fundamental para todos los actores - Estados miembros, Instituciones, personas físicas y jurídicas- de la escena comunitaria. En este sentido, considero, por tanto, que la Carta proporciona la confirmación más cualificada y definitiva de la naturaleza de derecho fundamental que reviste el derecho a vacaciones anuales retribuidas"<sup>51</sup>. También el Tribunal de Primera Instancia se ha referido a la Carta afirmando, en respuesta a un recurrente, que la Carta de Derechos Fundamentales no podía ser de aplicación ya que era posterior al acto cuestionado<sup>52</sup> y en las sentencias Max-Mobil y Jégo-Quéré<sup>53</sup>. Las instituciones comunitarias, por su parte, también iniciaron a tomar en consideración la Carta desde su proclamación, efectuando un control a priori de la compatibilidad entre ésta y sus propuestas de actos legislativos y reglamentarios<sup>54</sup>.

50 Como afirma el Abogado General, "Es cierto que a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se le atribuyó un verdadero alcance normativo, quedando privada, desde un punto de vista formal, de un carácter vinculante autónomo. Sin embargo, sin que tenga la intención de entrar en el amplio debate ya en curso sobre los efectos que, bajo otras formas y por otras vías, podría producir la Carta pese a todo, lo cierto es que ésta recoge formulaciones que, en su mayor parte, parecen reconocer derechos ya consagrados en otras normas. Por lo demás, en su Preámbulo puede leerse que «la presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» (Cdo 27), Conclusiones del Abogado General A. Tizzano, de 8 de febrero de 2001, Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union, as. C-173/99, Rec. 2001, p. I-4881.

51 Cdo 28, *op. cit.* supra.

52 Sentencia del TPI de 20 de febrero de 2001, Mannesmannröhren-Werke AG c/ Comisión de las CE, as. T-112/98, Rec. 2001, p. II-729. Véase Morijn, J., "Judicial Reference to the EU Fundamental Rights Charter", Human Rights Centre of the University of Coimbra, junio de 2002, <http://europa.eu.int/futurum>.

53 Sentencia del TPI de 30 de enero de 2002, Max-Mobil c/ Comisión, as. T-54/99, Rec. 2002, p. II- 313; sentencia del TPI de 3 de mayo de 2002, Jégo-Quéré c/ Comisión, as. T-177/01, Rec. 2002, p. II- 2365.

54 Esta fue la política iniciada por la Comisión en marzo de 2001. Véase al respecto: segundo Considerando del reglamento 1049/2001, relativo al acceso de los documentos de las instituciones y el Considerando 18 de la Decisión 2002/17 del Consejo por la que se crea Eurojust.

En definitiva, estas actuaciones demuestran cómo desde el principio existió una clara disposición de la jurisdicción comunitaria a recurrir a la Carta de Derechos Fundamentales en tanto que criterio interpretativo en el ámbito de la Unión, posición que se verá corroborada y reforzada con la adquisición de un nuevo estatuto jurídico a través de su inserción en el Tratado Constitucional. En relación con el cambio de naturaleza jurídica que va a producirse, cabe señalar que la Carta se integra en un texto que, a pesar de su denominación, formalmente es un tratado internacional, aspecto clave a la hora de interpretar el contenido de la Carta y su sistema de garantías. Al margen de las reglas generales que al respecto pueden derivarse del derecho internacional, la propia Carta efectúa remisiones al derecho interno de los Estados miembros, al derecho internacional y al derecho de la Unión (tanto primario como derivado), complementadas por criterios específicos de interpretación de la Carta recogidos en el preámbulo y que se refieren a las pautas indicadas por la Convención y su Praesidium. El papel del Tribunal de Justicia (como así ha sido hasta ahora), así como también la actuación de las instituciones comunitarias constituirán una pieza fundamental en la determinación del sentido y alcance de los derechos fundamentales contenidos en el texto. Por otra parte, y a pesar del principio de primacía del derecho europeo sobre el nacional de los Estados miembros consagrado en la Carta, en ésta no se plantea una relación de jerarquía con los distintos sistemas de protección de derechos fundamentales (tanto nacional como internacional), sino de complementariedad, prevaleciendo el criterio de un estatus de protección jurídica más elevado. En definitiva, la Carta es un instrumento clave a la hora de interpretar los valores comunes de la Unión en la medida en que se hallan reflejados en el texto del Tratado Constitucional y concretados en la Carta y debe ser también un referente válido en la aplicación de los mecanismos de control de dichos valores.

### **Los mecanismos de control establecidos para garantizar el respeto de los mencionados valores**

Tal y como se señalaba al principio, la quinta ampliación ha supuesto el ingreso de países con sistemas políticos y jurídicos que en muchos casos se hallan en fase de consolidación. En reiteradas ocasiones se ha hecho hincapié en que los nuevos miembros han debido asumir unos valores en cierto modo ajenos a su pasado histórico, cultural y político, produciéndose una situación compleja que se ha visto acentuada en aquellos países que, como consecuencia de los acontecimientos históricos del continente europeo en el siglo pasado, cuentan con un importante número de minorías en su interior. En este contexto, la existencia de mecanismos de control adecuados para garantizar el respeto de los valores de la Unión por parte de sus Estados miembros se convierte en una necesidad ineludible. Tradicionalmente, la Unión ha dispuesto de un mecanismo de control previo, efectuado en el momento del ingreso de todo Estado europeo. Dicho mecanismo se halla



previsto en el actual artículo 49 del TUE (y en el artículo I-58 del Tratado Constitucional). Con el Tratado de Amsterdam, se incluyó un nuevo mecanismo (reformado en el T. de Niza), previsto actualmente en el artículo 7 (reproducido esencialmente en el artículo I-59 del Tratado Constitucional), que prevé la posibilidad de sancionar políticamente aquel Estado miembro que viole los principios comunes de la Unión, a través de la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la misma. El carácter estricto de las condiciones de forma y procedimiento previstas en ambos mecanismos contribuirá a entender mejor la importancia que se otorga a los principios básicos. Ambos procedimientos constituyen mecanismos de control complementarios, al actuar en diferentes momentos.

El artículo 49 TUE prevé el procedimiento de adhesión a la Unión que permite un control previo del cumplimiento de los valores comunes de la Unión, a través del consentimiento del Consejo (por unanimidad), del informe favorable de la Comisión, del dictamen conforme del Parlamento Europeo y de la firma del Tratado de adhesión y la ratificación del mismo por cada uno de los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. Así pues, el procedimiento de adhesión permite llevar a cabo un control preventivo cuya efectividad depende en buena medida de la importancia que se conceda a los derechos fundamentales y a los principios democráticos en el conjunto de las cuestiones que se incluyen en las negociaciones y al rigor con que se evalúe el cumplimiento de los mencionados criterios. A pesar del rigor procedimental que parece deducirse del procedimiento de adhesión, hay que reconocer que cada proceso de adhesión posee unas características propias y, en las circunstancias actuales, la valoración de los criterios políticos ha estado sometida a un mayor control. Por ello, desde el principio la Comisión afirmó la necesidad de no limitarse a una descripción formal de la situación en cada Estado y manifestó su disposición a evaluar el funcionamiento real de la democracia y el Estado de derecho. Ahora bien, el análisis de los distintos informes emitidos por ésta mostraron una predisposición por parte de la Comisión a valorar en un primer momento de forma positiva el cumplimiento de los criterios políticos para, posteriormente y a medida en que iba avanzando en la fase de las negociaciones, ir manifestando un control más exigente en aspectos concretos. Al margen de la valoración que pueda suscitar la utilidad de dicha estrategia, especialmente si se contrasta la información con la situación real de cada país proporcionada por organizaciones no gubernamentales tales como *Amnistía Internacional* y *Human Rights Watch*, debe admitirse la necesidad de contar con mecanismos, una vez en el interior de la Unión, que permitan ejercer un control eficaz y garantizar que los Estados siguen comprometidos con los valores de la Unión. En este sentido, el mecanismo previsto en el actual art. 7 TUE debería contribuir sin duda alguna a la toma de conciencia por parte de cada Estado miembro que, una vez en el interior de la Unión, el respeto de los principios políticos de

la Unión debe continuar existiendo al ocupar un lugar central en el seno de la Unión Europea.

En efecto, según el artículo 7 TUE, el Consejo de la UE en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, podrá constatar por unanimidad una violación grave y persistente de los principios hoy enumerados en el art. 6.1 TUE, en cualquier ámbito de la actuación estatal, sin limitarse a los supuestos directamente relacionados con la aplicación del derecho comunitario. Se prevé, pues, el comportamiento de los poderes del Estado en la globalidad del ordenamiento constitucional interno. Ante la constatación de una violación grave y persistente de los valores comunes del art. 6.1 TUE, la Unión Europea podrá tomar medidas de naturaleza esencialmente política, a través de la suspensión de "determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado", incluyendo la suspensión del derecho de voto del representante del Estado infractor en el seno del Consejo. Las medidas podrán ser objeto de revocación o modificación en función del comportamiento del Estado y los cambios que se produzcan respecto de la situación inicial. En ningún caso se prevé la posibilidad de exclusión, hipótesis que sí se contempla en algunas organizaciones internacionales, por lo cual el compromiso asumido por el Estado en el momento de ingreso se adquiere bajo la condición de "permanente".

Desde su adopción, la polémica rodeó este precepto. De entrada, para su puesta en marcha el artículo 7 exige tres condiciones materiales de carácter acumulativo: debe existir una violación de los principios contenidos en el artículo 6.1, ésta debe ser grave y, además, persistente. Sin embargo, el artículo 7 no incluye precisión sobre alguna de estas condiciones, motivo por el que la Comisión adoptó unas pautas de interpretación en octubre de 2003<sup>55</sup>. En este sentido, parece evidente que una violación a un derecho fundamental de un particular no desencadenaría sin más la aplicación de los mecanismos de constatación previstos, sino que debe tratarse de una violación o menoscabo que afecte a la estructura política de la Unión, a sus cimientos "constitucionales", ya que el objetivo del procedimiento del artículo 7 es ejercer una presión política en un contexto de derecho constitucional y no obtener una reparación por los daños ocasionados.

La gravedad y el carácter persistente que tiene que revestir el incumplimiento suponen, a su vez, elementos de suma importancia sobre los cuales pesa un gran nivel de indeterminación. Así pues, el Consejo tendrá en cuenta a la hora de apreciar la gravedad de

---

55 COM (2003) 606 final, *op. cit.*

las violaciones diversos elementos, tales como el objeto de la violación, el resultado de ésta, la intensidad con que se ha producido y el comportamiento del Estado. La persistencia, por su parte, parece exigir una acción reiterada durante cierto tiempo, duradera, aunque también podría figurar en un texto legislativo o administrativo<sup>56</sup>. Sin duda, el artículo 7 pone a prueba la voluntad y la capacidad de los Estados miembros a la hora de adoptar mecanismos de sanción, ya que si las condiciones de fondo admiten interpretaciones flexibles, la puesta en marcha de medidas concretas para reaccionar ante la violación depende esencialmente de un fallo de tipo político.

Por otra parte, el Tratado de Niza incorporó un primer párrafo en el artículo 7 TUE que faculta al Consejo, a propuesta de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, a constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios contemplados en el artículo 6.1. Por ello, en el futuro, actuaciones de los Estados miembros relativas al cumplimiento de los derechos fundamentales y del resto de valores contemplados por el sistema comunitario realizadas al margen de los mecanismos previstos en el Derecho comunitario, se consideran incompatibles con el Tratado, evitando de esta manera situaciones políticamente complejas y jurídicamente controvertidas, como sucedió en el caso de la crisis austriaca ya mencionado. El carácter flexible de este dispositivo en relación con el mecanismo de sanción previsto en el segundo párrafo permite plantear mayores garantías.

El mecanismo preventivo no constituye una condición previa para la aplicación del mecanismo de sanción previsto en el apartado 2 del artículo 7, por lo cual ante una situación grave y urgente la Unión Europea podría recurrirse directamente a las medidas de sanción tal como se regularon en el Tratado de Amsterdam. Así, el procedimiento del actual art. 7 consta de tres fases: la constatación de la violación, la suspensión de determinados derechos del Estado miembro implicado y la modificación o revocación de las medidas inicialmente adoptadas. El carácter político del mecanismo se deduce principalmente del protagonismo atribuido al Consejo: la ausencia de legitimidad del Parlamento Europeo a la hora de iniciar el procedimiento, la formación de Jefes de Estado o de

---

56 En cualquier caso, las únicas referencias que en el ámbito de la Unión podrían ser de aplicación por analogía se circunscriben al mercado interior. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado sobre qué tiene que entenderse por "carencia persistente" y plazo razonable en un caso relacionado con la política común de transportes, Sentencia del TJCE, de 7 de noviembre de 1991, *Pinaud Wieger*, as. *C-170/90*, *Rec.* 1991, pág. I-5253, punto 10.

Gobierno y la unanimidad, son sólo algunos de los aspectos que corroboran esta afirmación. Por otra parte, en el momento de adoptar las sanciones, el Consejo no depende de la opinión ni del resto de instituciones comunitarias ni de los Estados miembros. No dejan de sorprender al respecto las reticencias manifestadas ante la intervención del Tribunal de Justicia de las CE que, tras el Tratado de Niza puede ser competente por controlar las disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas en el artículo 7 (apartado y) del art. 46 TUE, después de la redacción prevista en el T. de Niza).

En esencia, el Tratado Constitucional ha conservado este mecanismo de sanción política sin grandes cambios, a excepción de los derivados en la adopción de la "decisión europea", necesaria para constatar la existencia de una violación grave y persistente. Sin embargo, el Tratado sí incluye una disposición que puede tener ciertas consecuencias prácticas. Es el caso del artículo I-60 del Tratado Constitucional en el que se contempla un mecanismo de retirada voluntaria de la Unión. Sin duda, no estamos ante un mecanismo que pueda facilitar (o provocar) la expulsión de la Unión a aquellos Estados miembros que incumplan los valores de ésta, sino ante un procedimiento que permitiría a los Estados, de acuerdo con sus normas constitucionales, retirarse e incluso volver a plantear de nuevo su adhesión más adelante. La expulsión sigue siendo, pues, una hipótesis ajena al sistema de la Unión Europea.

En definitiva, el ingreso de países con tradiciones políticas y jurídicas distintas ha influido en la definición de los valores de la Unión y en el establecimiento de mecanismos de control. El respeto de dichos valores, así como el pluralismo y la tolerancia cobran especial importancia en el marco de una Unión ampliada. Ahora bien, la efectividad de los mecanismos de control es, en buena medida, una cuestión abierta básicamente por dos motivos: por un lado, la efectividad de dichos mecanismos depende esencialmente de valoraciones de carácter político que obvian el papel del Tribunal de Justicia. Ello nos lleva a preguntarnos hasta qué punto estos mecanismos (especialmente el de sanción política) serán empleados. Por otro lado, no puede negarse que pese a la ocasión excepcional que brindaba la redacción de un Tratado Constitucional, los Estados hayan seguido insistiendo no sólo en mantener sino incluso en subrayar la existencia de una Unión Europea de "Estados", que no de pueblos o ciudadanos. Habrá que ver hasta qué punto las alusiones contenidas en el texto a la diversidad cultural y a la autonomía local y regional permiten garantizar de forma suficiente tanto los derechos derivados de la existencia de minorías como la realidad de regiones con competencias legislativas. En este punto, la quinta ampliación no ha hecho más que acentuar y potenciar una realidad ya existente dentro de la Unión.

## **II. UN ESPACIO PARA LAS REGIONES DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN: ¿PROPIO O COMPARTIDO?\***

En los últimos tiempos se ha avivado el debate sobre cómo debería articularse la presencia de las regiones en el sistema institucional de la Unión Europea, debate que gira en torno a tres posiciones: la primera y predominante, sostiene que las regiones deben participar en la Unión Europea según lo previsto en el ordenamiento jurídico de cada Estado. Eso significa que cualquier asunto de la Unión que incida en la delimitación de competencias entre el Estado y sus regiones se resuelve por el derecho interno. Igualmente, según esta postura, la participación de las regiones en el Consejo de Ministros es una decisión interna que puede adoptar diferentes variantes como participar, auxiliar y/o asistir a las reuniones del Consejo, pero siempre dentro de la delegación del Estado. En otras palabras, las regiones no tienen autonomía para actuar dentro de la Unión Europea al margen del Estado.

En cambio, una segunda postura más minoritaria que la anterior considera que las regiones deberían tener un estatus propio y diferente de los respectivos Estados, reconocido directamente por la Unión Europea a través, por ejemplo, del próximo Tratado Constitucional. Tal estatus permitiría a las regiones que, sobre la base de sus competencias, pudieran decidir en nombre suyo y representarse ellas mismas dentro del Consejo o, en su caso, de alguna otra institución. Esta posición estuvo presente en las demandas que el Comité de las Regiones formuló a la Convención sobre la futura reforma de la Unión Europea y, en general, planea sobre las pretensiones de las regiones con poder legislativo.

Finalmente una tercera postura, descartada en el actual sistema institucional de la Unión Europea, defiende que las regiones no deben tener ningún papel ni representación ante la Unión, que sólo se relacionaría con los Estados. Bajo esta posición, se ha argumentado que para que exista una Unión Europea operativa después de la ampliación la presencia de las regiones en las instituciones europeas no debe fortalecerse, sino al contrario. Aunque no parece que esta postura vaya a despuntar en el futuro, hay que tener presente que buena parte de los nuevos miembros son pequeños, lo que dificulta que puedan llegar a tener en su territorio regiones con amplias competencias que reclamen un espacio propio y distinto del Estado dentro de la estructura institucional de la Unión.

---

\* Capítulo elaborado por la Dra. Susana Beltrán García, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.

En la práctica, estas tres maneras de entender la participación de las regiones en la Unión Europea se mezclan, se imbrican, se enfrentan y han estado presentes, a veces acaloradamente, en las discusiones sobre las reformas de las instituciones. Tales posturas persistirán después de la entrada de los nuevos miembros por lo que cabe esperar una prolongación del debate.

### **Las regiones y entes locales de los nuevos Estados miembros: un mosaico multicolor**

Para responder a la pregunta de cuál será la posición de las regiones ante la Unión, no sólo hay que valorar los cambios institucionales efectuados en el Tratado Constitucional, sino también las características propias de las entidades territoriales de los miembros que se acaban de incorporar. Dichas entidades son muy heterogéneas y diferentes a las regiones que ya forman parte de la Unión, sobre todo de aquellas que disponen de más competencias. Los nuevos Estados tienen su propia división territorial que no siempre coincide con los dos tradicionales niveles de competencias, el regional o intermedio y el local, tal como a continuación de forma sumaria se presentan.

Polonia: Desde 1999 se organiza en municipios (gmina), distritos (powiat) y regiones (województwo). Los municipios disponen de estatuto jurídico propio y ejercen funciones de interés local: transporte público, promoción de la cultura, deporte, limpieza y luz, entre otros. Los distritos también gestionan asuntos locales pero en sectores diferentes a los municipios, como el orden público, seguridad, hospitales, gestión del agua o lucha contra el paro. Las dieciséis regiones polacas constituyen el nivel intermedio o regional con competencias administrativas y algunas legislativas. De hecho, pueden elaborar políticas globales para el desarrollo regional y por eso disponen de presupuesto propio. En las regiones existen dos tipos de autoridades: por un lado, la regional, en sentido estricto, que tiene un parlamento regional nacido a partir de unas elecciones generales y que nombra al ejecutivo de la región; y por otra, los representantes del gobierno central, que controlan e inspeccionan la labor que realizan las regiones y, en general, la de todas las entidades territoriales. Pero uno de los problemas que persiste, y que también se da en otros nuevos miembros, es la falta de recursos para ejecutar las funciones encomendadas. Sin embargo, las regiones de Polonia prácticamente son las únicas entidades territoriales de los diez recientes miembros que podrían equipararse, salvando las distancias en cuanto a tradición, historia o competencias, con las regiones de los países miembros que disponen de competencias legislativas<sup>57</sup>.

---

57 Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, *Effectiveness, Openness, Subsidiarity. A new Poland for new challenges*, Varsovia, 1998. Kieres, L., "Evaluation de régionalisation en Europe centrale, et notamment en Pologne", Conseil de l'Europe-CPR (7) 3, 23-25 de mayo de 2000. Kaminska, M.E.,

Malta: Se estructura en sesenta y ocho entidades locales, con capacidad para gestionar asuntos locales concretos. Tales entidades se agrupan en tres regiones: Región de Gozo (catorce entidades locales); Región de Malta Majjistral (veintinueve entidades locales) y Región de Malta Xlokk (veinticinco entidades locales). En este país no existe propiamente el nivel intermedio o regional, ya que la designación de estas tres regiones se ha hecho con miras a la distribución de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea<sup>58</sup>.

Chipre: Se compone de entes locales: treinta y tres municipios y trescientas cincuenta y seis comunidades rurales (a partir de una nueva ley de 1999 sobre estas comunidades). Los municipios tienen, entre otros, la capacidad de administrar el aprovisionamiento de agua, la construcción y el mantenimiento de las vías y puentes, la limpieza de las calles y la salud pública. Las comunidades disponen de funciones similares a las de los municipios pero les falta la financiación para implementarlas. Las regiones, en sentido estricto, no existen aunque hay un proyecto para designar regiones de montaña y regiones urbanas a efectos de desarrollo económico. No obstante, como señala algún autor, antes de emprender tales reformas debería resolverse la posible reunificación de la isla<sup>59</sup>.

Hungría: Después de sucesivas reformas, Hungría ha alcanzado un nivel local que goza de cierta autonomía y está formado por municipios, ciudades y condados. En el estadio regional o intermedio aún existe mucha confusión ya que conviven condados, ciudades con estatuto de condado, siete regiones estadísticas y de ordenación del territorio que engloban diversos condados y algunas autoridades nacionales descentralizadas. Los condados, a diferencia del pasado<sup>60</sup>, son entidades actualmente debilitadas: no tienen competencias exclusivas; las entidades locales pueden realizar algunas de sus funciones y sus atribuciones no abarcan las veintidós ciudades que tienen el estatuto de condado. Además, las autoridades nacionales gestionan algunas atribuciones. Las dificultades para implementar un auténtico nivel intermedio o regional son reconocidas por las propias

---

“European Union Enlargement: The Polish Perspective”, Ameliotti, G. and Ameliotti, A. (ed.), *The Enlargement of the European Union: the role of Institutional Cooperation in the promotion of Regional Development*, Pianoro, 2001.

58 Government of Malta. Department of Local Councils-2002.

59 Micallef, I., “La démocratie locale à Chypre”, Conseil d’Europe CPL (8)3, 3 de mayo de 2001.

60 Davey, K., “Local Government in Hungary”, *Local Government in Eastern Europe*, A. Edward Elgar Publishing Limited, Hants, 1995, pp. 73-74.

autoridades del país conscientes de la necesidad de clarificar las competencias de que disponen cada una de las entidades húngaras<sup>61</sup>.

Estonia: Se estructura en municipios (vald/linn) que disfrutan de suficiente autonomía para administrar servicios públicos y para disponer de presupuesto propio. Incluso realizan funciones que no están previstas específicamente en las leyes. También cuenta con quince regiones (maakond) que no constituyen un auténtico nivel regional, ya que están administradas por gobernadores designados por las autoridades estatales con el fin de implementar políticas nacionales a escala local y supervisar la acción de los municipios. En Estonia se continúa hablando de modificar la organización territorial para racionalizar y establecer un nivel regional y local real<sup>62</sup>.

Lituania: Está compuesto por municipios (savivalbyde) representados por autoridades elegidas por sufragio universal con capacidad para gestionar asuntos locales. También se estructura en diez condados (apskritis) que no representan un auténtico nivel regional, ya que están dirigidos por gobernadores nombrados por las autoridades estatales y constituyen un escalón de la administración del Estado<sup>63</sup>. Últimamente, se ha iniciado un proceso de reforma para crear regiones o reconvertir los condados existentes y dotarlos de autonomía y representación territorial<sup>64</sup>.

Letonia: Comprende municipios (pagasts), ciudades (siete de las cuales son grandes ciudades o comunidades urbanas) y distritos. En abril de 2002 se adoptó una ley sobre desarrollo regional con la intención de mejorar social y económicamente el conjunto del territorio del país. Por este motivo se decidió que los gobiernos locales se agruparían en provincias asegurando, así, la planificación y la coordinación del desarrollo regional y la cooperación entre gobiernos locales. Pero en este país tampoco queda suficientemente definido el poder local y no existe un nivel regional fuerte y autónomo del Estado y del nivel local<sup>65</sup>.

---

61 Olbrycht, J., "La démocratie régionale en Hongrie", Conseil de l'Europe CPR (9) 2, 4-6 de junio de 2002.

62 CPL-Conseil de l'Europe., *Recommandation 81 sur la situation de la démocratie locale en Estonie*, 23-25 de mayo de 2000.

63 Law on the Governing of the County n. I-707, 15.12.1994.

64 Masters, O. et Roppe, L., "La situation de la démocratie locale et régionale en Lituanie", Conseil de l'Europe CG (8) 4, 29-31 de mayo de 2001.

65 Kieres, L. et Pohjola, M., "La situation de la démocratie locale et régionale en Lettonie" Conseil de l'Europe CG (5) 5, 26-28 de mayo 1998. The State Chancellery-2002, *Law on Regional Development*, 9 de abril 2002.



República Checa: Se encuentra inmersa en reformas aún por concretar. A escala local cuenta con municipios que tienen personalidad jurídica propia y capacidad de autogestión. En el ámbito regional, catorce regiones se ocupan del desarrollo económico del territorio, tienen competencias ejecutivas propias, pero no legislativas. La ley de 1997, que estableció las catorce regiones, ha sido cuestionada por no tener suficientemente en cuenta las tradiciones checas y por no considerarse adecuada para favorecer el desarrollo económico y social del territorio. Por ende, los poderes de las regiones no se definieron hasta el año 2000<sup>66</sup>.

Eslovaquia: Se organiza en municipios, regiones (kraje) y distritos (próximos a desaparecer). Se compone de más de dos mil municipios que disponen de un consejo municipal que es el órgano deliberante y decisorio y sus miembros son elegidos por los ciudadanos. Aunque existe autonomía local reconocida para gestionar asuntos públicos como la protección del medio ambiente, urbanismo, eliminación de residuos o la protección del consumidor, ésta es aún débil e insuficiente<sup>67</sup>. Hasta hace relativamente poco tiempo, las ocho regiones servían para implementar la política regional comunitaria de acuerdo con las directivas fijadas por el poder central pero nuevos cambios se avecinan: las regiones han empezado a desarrollar cierta autonomía desde enero del 2002 aún por consolidar<sup>68</sup>.

Eslovenia: El nivel local, que disfruta de bastante autonomía, se compone de municipios con capacidad para gestionar asuntos públicos y obtener recursos propios. Sin embargo, no todos los municipios tienen el mismo nivel de riqueza, por lo que el poder central otorga una financiación adicional a los más pobres. El Estado puede transferir el desarrollo de alguna competencia del gobierno central al ente local correspondiente. En cambio, el grado de autonomía del nivel regional es prácticamente inexistente. Una ley marco de 1993, reformada diversas veces, estableció la creación de regiones, pero éstas

---

66 CPL-Conseil de l'Europe., *Recommandation 77(2000) sur la démocratie locale et régionale en République Tchèque*, 23-25 de mayo de 2000.

67 Knapé, A et Doric, M., "Situation de la démocratie locale et régionale en République Slovaque" Conseil de l'Europe CG (8) 5, 29-31 de mayo de 2001.

68 Krasnohorska, M., "L'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne et son impact sur les collectivités locales", enero 2004, localizable: [www.afccre.asso.fr](http://www.afccre.asso.fr). En la web oficial del gobierno de Eslovaquia [www.vlada.gov.sk/decentralizacia](http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia) se encuentran las recientes modificaciones de la organización de la función pública de enero del 2004.

aún no se han constituido formalmente<sup>69</sup>. Un problema adicional persiste en la Constitución eslovena que permite que los municipios se asocien libremente para crear regiones, las cuales no se corresponden con el nivel intermedio o regional con más competencias y autonomía. De hecho se está discutiendo la viabilidad y la lógica de este sistema y la reforma de la Constitución en este punto<sup>70</sup>.

### **El acervo de las regiones y entes locales que entran en la Unión Europea**

Pese a que todavía es pronto para valorar el peso de la descentralización de los nuevos Estados miembros, sí que se conocen ciertas peculiaridades con las que han entrado en la Unión Europea:

- Desarrollo del nivel local por encima del nivel regional: La mayoría de estos países cuenta con entes locales que disfrutan de cierta autonomía. En cambio el estadio intermedio, o es muy precario y pendiente de reformas, o no existe. En los países que han previsto la creación de regiones, la mayoría sólo disponen de competencias de gestión o están dirigidas por representantes del Estado. Excepto las regiones de Polonia, no hay ninguna que tenga capacidad para legislar a tenor de lo previsto en los respectivos ordenamientos internos, aunque deberá seguirse la evolución de las regiones de Polonia para ver qué grado de autonomía asumen finalmente así como las reformas pendientes de algunos de los nuevos Estados.

- Falta de experiencia de los entes locales y regionales para desarrollar funciones propias: Existe un número excesivo de entidades territoriales (particularmente evidente en Hungría o Letonia) y la descentralización de estos países parece, en algunos casos, más teórica que real: competencias poco definidas y dispersas en diversas leyes; competencias que se solapan con las de otras entidades territoriales; existencia de administraciones aún muy centralizadas; y pugnas entre diferentes entidades de un país para asumir más poder, competencias, recursos o territorio<sup>71</sup>.

---

69 Statistical Office of the Republic of Slovenia-2002.

70 Engel, G. et Masters, O., "Situation de la démocratie locale et regionale en Slovenie", Conseil de l'Europe CG (8), 4 de mayo de 2001.

71 O'Dwyer, C., "Unruly Reform: Setting Boundaries on the Public Administration in Poland, Slovakia, and the Czech Republic", *CSEES Newsletter*, Primavera 2002, pp. 13-20.

- Carencia de recursos: A menudo las reformas legislativas para promover la descentralización no van acompañadas de suficientes recursos para implementarlas lo que debilita considerablemente las expectativas de que estas entidades asuman con efectividad nuevas competencias<sup>72</sup>.

- Fortalecimiento de la identidad soberana en detrimento de la identidad local y regional: Algunos de los recientes miembros han surgido después de rupturas más o menos violentas de sus Estados de procedencia (Lituania, Letonia, Estonia respecto de la antigua Unión Soviética; Eslovenia, de la antigua Yugoslavia; Chequia y Eslovaquia, de la desaparecida Checoslovaquia) o de situaciones aún no resueltas, como en el caso de Chipre. Esto explica, en parte, por qué estos países necesitan fortalecerse como Estados dentro y fuera de la Unión y por qué no se comprometen a apoyar la autonomía de sus entidades locales y regionales que perciben como una amenaza a su soberanía<sup>73</sup>. A pesar de todo, debe reconocerse el interés de algunos de ellos, como Hungría o Chequia, por intensificar el proceso de descentralización aunque se trate más de una necesidad de racionalizar la estructura interna del país que de defender los entes locales y regionales. Una solidificación excesiva de la identidad estatal podría comportar: el fortalecimiento del Estado-nación; la defensa del principio de subsidiariedad a dos niveles, gubernamental y comunitario<sup>74</sup>; reticencias de algún país por implantar un sistema federal en la Unión Europea (Letonia, Eslovenia)<sup>75</sup>; debilitamiento del movimiento de los entes locales y regionales, especialmente, de las regiones con competencias legislativas o, simplemente,

---

72 A. Coulson en 1994 pronosticó que el futuro de la descentralización territorial estaba estrechamente ligado al bienestar económico del país. "From Democratic Centralism to Local Democracy", *Local Government...* op. cit., p. 17.

73 No es extraño, pues, que algunos de los temas que se discutieron en los debates organizados en los nuevos miembros sobre el futuro de la Unión Europea fueran el papel que deben desempeñar en calidad de sujetos soberanos y como preservar su identidad nacional. Vid. las contribuciones a la Convención de Chipre (CONV 140/02), Estonia (CONV 145/02), Eslovenia (CONV 149/02), Lituania (CONV 146/02), Polonia (CONV 144/02), Eslovaquia (CONV 109/02).

74 Vid. las contribuciones al debate sobre el futuro de la Unión Europea de Lituania, Eslovaquia: Dzurinda, M., *The Slovak contribution to the discussion on the future of the European Union*, 20 de junio de 2001.

75 Por ejemplo, Eslovenia expresó sus miedos a que la Unión Europea se pareciera al sistema establecido en la anterior Yugoslavia, Rupel, D., *The Future of Europe-Debate*, 3 de julio de 2001.

falta de interés en promover la descentralización<sup>76</sup>. Esto último también se entiende por- que estos nuevos sujetos al escindirse de sus antiguos Estados, se han constituido en sí mismos en una única identidad cultural, lingüística o nacional<sup>77</sup>.

- Cuestiones pendientes: Los recientes Estados miembros resaltaron en sus aporta- ciones y discursos sobre el futuro de la Unión Europea preocupaciones distintas al papel de las regiones en Europa como las minorías, religiones, elementos étnicos, entre otros, que siguen sin resolverse en los ordenamientos internos y que podrían proyectarse den- tro de la Unión Europea<sup>78</sup>. No obstante, las reformas iniciadas en estos países para la cre- ación de entidades territoriales se han basado en criterios de territorialidad en lugar de étnicos. La mayoría de estos nuevos miembros han firmado la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 del Consejo de Europa que no contempla un derecho a la auto- nomía basado en criterios étnicos lo que facilitará la adaptación de sus entidades territo- riales en la Unión<sup>79</sup>.

Pese a todo, el conjunto de los factores mencionados debilita, en una primera apro- ximación, la presencia de las regiones en la Unión Europea. De hecho, el proceso de negociación entre los países candidatos y la Unión prácticamente se hizo sin la presencia de las entidades territoriales que acabaron por desvincularse del proceso de ampliación<sup>80</sup>.

76 Polonia defendió en el debate sobre el futuro de la Unión que se contara con diferentes colectivos como las ONG o los Parlamentos Nacionales pero no mencionó ni a los entes locales ni a los entes regionales. Buzek, J., *Address of the Prime Minister of Poland, delivered to the Royal Institute of International affairs in Brussels*, 26 de junio de 2001.

77 Tal como se expone, entre otros, en la contribución a la Convención Europea del Ministro de Asuntos Exteriores de Letonia, Indulis Berzins, *La Unión Europea-Cómo es y cómo queremos que sea*, 31 de mayo del 2001.

78 R. Bennett ya consideró que factores étnicos y estructuras sociales complejas afectan a la consecución de la descentralización. "An overview of developments in decentralization", *Local Government and Market Decentralization*, UN University Press, Tokio, 1994, p. 35. Asimismo, Bakker, E., "Growing isolation: political and ethnic tensions in the Slovak Republic", *Helsinki Monitor* n. 1, 1998, pp. 27-31.

79 Sobre la problemática de un derecho de autonomía especial basado en criterios étnicos, vid. Popescu, C.I., *Autonomía locala si integrarea europeana*, AJO BECK, Bucarest, 1999. J.M Pérez Medina ve obstáculos en la homogeneización del tratamiento regional porque en algunos países de Europa del Centro y Este el concepto de "autonomía regional" suele confundirse con el de "autonomía de la minoría nacional". "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos: visión desde la administración general del Estado", D. J. Liñan (Dir) *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 217.

80 Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C., "The regional deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down Policies and Bottom Up Reactions", *Working Paper* 29/01.

## El Comité de las Regiones: unido en la diversidad

El Tratado de Niza no ha modificado de forma sustancial la composición del Comité de las Regiones respecto a lo previsto en el Tratado de Maastricht, salvo el incremento del número de miembros que pasa de doscientos veintidos a tener como máximo trescientos cincuenta<sup>81</sup>. Se compone de entes locales y regionales muy heterogéneos: la mayoría de ellos disfruta de competencias administrativas o de gestión y solamente algunas regiones disponen de poderes legislativos (aproximadamente el treinta por ciento). Con la ampliación, uno de los principales problemas que hay que sortear es tener que convivir con entidades que poseen un nivel de autonomía y unas competencias muy distintas. A los ya diversos miembros del Comité hay que añadir nuevas entidades cuyas competencias no están todavía definidas, bien asentadas o se encuentran en proceso de reforma<sup>82</sup>. Es posible, además, que la entrada de las nuevas regiones y entes locales acabe por reducir la posición de algunos miembros con particularidades específicas, como los ultraperiféricos o los del mediterráneo, o aumentar la posición de otros, como los fronterizos o los de Europa del Este<sup>83</sup>.

En cualquier caso tras la ampliación, la mayoría de miembros del Comité son entidades locales. Por este motivo es obvio que las regiones con competencias legislativas sean las más afectadas ya que han visto reducido su porcentaje numérico en el seno del Comité. Y también disminuye, en general, el número de las regiones, por cuanto la mayoría de entidades que han pasado a ser miembros del Comité pertenecen al ámbito local y algunas de ellas poseen un estatuto jurídico confuso<sup>84</sup>. No obstante, esta realidad no tiene

81 Actualmente el Comité lo integran los siguientes miembros que constituyen un total de 317 miembros: Austria 12; Bélgica 12; Chipre 6; República Checa 12; Dinamarca 9; Estonia 7; Finlandia 9; Francia 24; Alemania 24; Grecia 12; Hungría 12; Irlanda 9; Italia 24; Letonia 7; Lituania 9; Luxemburgo 6; Malta 5; Países Bajos 12; Polonia 21; Portugal 12; Eslovaquia 9; Eslovenia 7; España 21; Suecia 12; Reino Unido 24.

82 La Comisión en un informe reciente lamentó que todavía hubiera países con reformas pendientes o en proceso de creación de unidades administrativas que dificultan la aplicación de la política regional de la Comisión Europea, 9 de octubre de 2002 COM(2002), *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie d'adhésion*.

83 El Comité, previendo este problema, pidió una protección especial para las regiones insulares de la Unión Europea. *Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La problemática de las regiones insulares de la Unión Europea y sus perspectivas cara a la ampliación"*, 13 de marzo de 2002, esp. p. 5.

84 Hay cierta representación del nivel regional entre los nuevos miembros del Comité provenientes de la República Checa, Hungría y Lituania (teniendo en cuenta las ambigüedades sobre la naturaleza de los condados de estos dos últimos países), Polonia (aunque no son miembros todas sus regiones), y de Eslovaquia (pese a que sus regiones no son propiamente nivel intermedio o regional).

porque ser en sí misma negativa. En un informe promovido desde el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa se sostiene que en Europa central la implantación de sistemas de autonomía empezó por el nivel local y que la regionalización ha sido posible en los países donde los gobiernos locales eran fuertes<sup>85</sup>. Según esta apreciación ¿sería oportuno que los entes regionales y locales permanezcan unidos en el Comité en la medida que fortalecen al conjunto de sus miembros?<sup>86</sup>. ¿Hará falta el apoyo de los entes locales para que las regiones con más competencias alcancen una posición más sólida dentro de la Unión Europea?. Responder afirmativamente a estas preguntas sugeriría la utilidad del Comité para las regiones con poderes legislativos después de la ampliación. Sin embargo, hay autores que alertan de lo contrario, es decir, que las regiones con más competencias acabarán por irse del Comité al no satisfacer sus expectativas de desarrollo dentro de la Unión Europea<sup>87</sup>. Sobre esta idea volveremos más adelante.

Por otra parte, la ampliación, además de las controvertidas relaciones entre algunos sectores del Comité, introduce un nuevo foco de atención: las minorías. Los vínculos que se desarrollen entre estas últimas y los miembros del Comité son todavía una incógnita por lo que no se sabe si serán un factor más de cohesión entre entidades territoriales o de desencuentro, o si aparecerá dentro del Comité un nuevo sector discrepante, el de las regiones con minorías. Pese a que el Comité de Ministros del Consejo de Europa consideró en el 2002 que la cooperación regional contribuye a reforzar la protección de las minorías en el respeto a la integridad territorial de los Estados, cabría esperar lo contrario, esto es, que las minorías quebranten una descentralización todavía muy frágil<sup>88</sup> por lo que el Comité podría convertirse en un foro de pruebas entre sus miembros y las minorías.

Con respecto al método de designación, el Tratado de Niza exige que el Consejo nombre a los miembros del Comité por mayoría cualificada y que tengan mandato elec-

85 Kieres, L., *Evaluation de la régionalisation en Europe centrale, et notamment en Pologne*, CPLRE, 7ª sesión, Strasbourg 23-25 de mayo de 2000.

86 En palabras de L. Huici “esta heterogeneidad lejos de suponer un obstáculo para el Comité de las Regiones es de hecho su principal aportación al proceso de integración europea y debería convertirlo en un instrumento crucial en el proceso de ampliación”, *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Universitat de Barcelona-IEA, Barcelona, 2003, p. 282.

87 E. Albertí, “Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea”, Albertí, E. (Dir.), Roig, E. (Coord.), *El Proyecto de Nueva Constitución Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer-IEA, Tirant lo Blanc, Valencia, 2004, pp. 476-477.

88 *Déclaration de Vilnius sur la coopération régionale et la consolidation de la stabilité démocratique dans la Grande Europe*, 3 de mayo de 2002, 110 Sesión del Comité de Ministros.

toral en un ente regional o local, u ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida, a diferencia del sistema anterior que no lo requería. El Tratado Constitucional reproduce el sistema de Niza en cuanto a la designación de sus miembros por el Consejo (artículo III-386) y la necesidad de poseer mandato electoral (artículo I-32). Este último requisito aligerará, en parte, el problema de la falta de identidad regional o local de algunas de las nuevas entidades aunque no lo resolverá todo. El Estado, tanto en el Tratado de Niza como en el Tratado Constitucional, continúa proponiendo al Consejo la lista de sus candidatos sin estar sometido a ningún criterio en cuanto a competencias, lenguas, historia, funciones o atendiendo a las peticiones de sus entidades. En países que cuentan con una extensa variedad de entidades como Hungría, ¿a quien deben escoger y en función de qué criterio?. O qué sucederá cuando se implementen las reformas pendientes ¿se sustituirán unos miembros por otros?.

El Tratado de Niza también establece que los miembros del Comité actúan de forma independiente en interés general de la Comunidad y, en su caso, en el Tratado Constitucional en interés de la Unión. Sin embargo, la heterogeneidad de sus miembros y los diferentes posicionamientos que sostienen acerca de la capacidad de actuar del Comité en el seno de la Unión Europea probablemente entorpezcan la consecución de dicho interés.

### **El Comité de las Regiones buscando su espacio perdido**

La creación del Comité de las Regiones prevista, por primera vez, en el Tratado de Maastricht generó, al principio, ciertas expectativas de reconocimiento institucional que luego no se cumplieron. Muy pronto se alzaron voces para que las funciones del Comité se revisaran pero aún siguen pendientes. En efecto, según el Tratado Constitucional, el Comité sólo es un órgano consultivo que debe ser consultado por la Comisión y por el Consejo en materias tales como la salud pública, transportes, redes transeuropeas, medio ambiente, política social, cultura, educación o medidas de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. El Consejo o la Comisión, si lo estiman oportuno, pueden consultar al Comité sobre cooperación transfronteriza como también lo puede hacer, en general, el Parlamento Europeo. Por su parte el Comité, a iniciativa propia y si lo precisa, elabora dictámenes sobre asuntos que afecten a sus miembros. Con la entrada de los nuevos países es previsible que el Comité traslade sus ámbitos de interés hacia temas como las minorías, o refuerce otros, como las lenguas o la cooperación transfronteriza. Por eso es una lástima que el Tratado Constitucional no haya previsto el dictamen preceptivo del Comité para estos temas. La mayoría de entidades territoriales de los nuevos miembros ya colaboran con otras entidades -por ejemplo en la *Euroregion Tatry* donde participan regiones de Polonia y Eslovaquia-. O la Euroregion Saule que agrupa a entes

regionales y locales de Lituania, Letonia, Suecia y Rusia. Y asimismo cooperan con entidades de Estados miembros tales como en Alpe Adria en el que participan entidades italianas, alemanas, austriacas, húngaras, eslovenas y croatas, o la asociación *BSSSC (Cooperación Subregional de los Estados del Mar Báltico)* que está formada por entidades de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania y Polonia. No obstante, hay otros ámbitos que pueden verse relegados como los temas que preocupan a las regiones del área mediterránea<sup>89</sup>.

De todas maneras, el Comité considera que debería ser algo más que un mero órgano consultivo para reforzar su posición ante la Unión Europea y, también, ante sus miembros. Reiteradas veces ha propuesto mejorar su estatus y convertirse en institución de la Unión Europea. Con ello se constituiría en el único interlocutor válido de las regiones y de los entes locales dentro de la Unión<sup>90</sup>. Además reforzaría la identidad regional y local de las entidades de los nuevos miembros que encontrarían en el Comité una plataforma de apoyo. Sin embargo, un aumento de la legitimidad y del poder del Comité debería contar con el apoyo, como mínimo, de sus miembros, objetivo que no se comparte plenamente. Algunas regiones con poderes legislativos no están de acuerdo: aceptan las aspiraciones del Comité pero piden, al mismo tiempo, un estatuto propio y diferente en la futura Unión Europea<sup>91</sup>, lo que disminuye las expectativas del Comité de constituirse en único representante de las regiones ante las instituciones. Tampoco el actual reglamento interno del Comité contribuye al fortalecimiento de la identidad de los entes territoriales ante la unión ya que prevalece la unidad del Estado frente a la autonomía de estos últimos. Algunos elementos para la reflexión son: la obligación de todos los miembros y suplentes de un mismo Estado de constituirse en una delegación nacional<sup>92</sup>; la organización de sus miembros en grupos políticos en lugar de que las agrupaciones respondan a

89 Respecto a los problemas en estas áreas, *Resolución del Comité de las Regiones sobre "la cooperación descentralizada y el papel de las autoridades regionales y locales en la asociación euromediterránea"*, 16 de febrero de 2000, DOCE C156/47, de 6.6.2000.

90 "El Comité de las Regiones quiere reiterar ahora su legitimidad exclusiva como interlocutor institucional de los entes locales y regionales en el marco de la Unión, y rechaza cualquier intento de suplantarlos por estructuras diferentes que no representan la totalidad de los entes territoriales", *Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea*, 8 de julio de 2002, CDR 127/2002, p. 3.

91 Entre otros, vid. *Conferencia de Presidentes de Regiones con poder legislativo*, Barcelona, 23-24 noviembre 2000. *Declaración Común de los Länder*; *Resolución de la Conferencia de Presidentes de los Gobiernos Regionales (Landeshauptmänner-Konferenz)*, 23 de octubre 2001. *Conclusiones y propuestas de la Convención Catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea*, enero 2003.

92 Art. 8 del Reglamento interno del Comité de las Regiones, DOUE L 175/1, de 10 de mayo de 2004.



criterios territoriales o competenciales (como por ejemplo, constituir grupos por la razón de pertenecer a los entes locales o a las regiones con poderes legislativos, o a entidades con competencias similares)<sup>93</sup>.

Asimismo, la carencia de un órgano, asociación o institución aglutinadora de los entes territoriales, también se hizo visible en los trabajos de la Convención: por poner un ejemplo, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas lamentó que el grupo de trabajo "subsidiariedad" sólo consultara, en el tema de la aplicación del principio de subsidiariedad, a una asociación de entes descentralizados, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, en lugar de a otras<sup>94</sup>. Con la entrada de las nuevas regiones, la falta de representatividad del Comité se podría agudizar dado que éstas participan también en diversos organismos de cooperación regional tal como se ha señalado.

Lo que hubiera podido ser una nueva oportunidad para mejorar la posición del Comité en el Tratado Constitucional se ha perdido en cierta forma. El resultado final contenido en este acuerdo internacional no varía sustancialmente la composición, designación de los miembros, competencias consultivas y funcionamiento salvo la posibilidad de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, recurso que será tratado en el capítulo siguiente. Y una particular mención al Artículo I-47 del citado Tratado que establece la obligación de la Comisión de mantener consultas con las partes interesadas, una de las cuales podría ser el Comité<sup>95</sup>.

En suma, el Comité sigue siendo un órgano cuyo futuro está aún por definir. Hasta ahora no ha sido lo bastante activo para augurar que con la ampliación, que básicamente lo que hará es aumentar el número de miembros, mejore.

---

93 Art. 9 del *Reglamento interno del Comité de las Regiones*. No obstante, el art. 10 permite la constitución de grupos interregionales, posibilidad que se acerca más a la idea de fortalecer la identidad propia de la entidad territorial.

94 Première réaction de la CRPM aux conclusions du Groupe de Travail de la Convention sur la subsidiarité, 3 de septiembre de 2002.

95 La Comisión anteriormente ya mostró su interés en dinamizar sus relaciones con el Comité en una doble vertiente: como órgano representativo de las entidades regionales y locales de la Unión Europea y, como intermediario entre éstas entidades y las instituciones de la Unión, concretadas en un protocolo de cooperación entre ambas partes. Comunicación de la Comisión *Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo- Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas* COM(2002) 704 final, 11 de diciembre de 2002.

### **Los Estados y las regiones en el Consejo de Ministros de la Unión Europea: ¿unidos en un destino común?**

El Tratado de Niza no modificó la composición del Consejo de Ministros que está formado, según el artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea, por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer a su Estado. Esta disposición se ha interpretado de manera que las regiones pueden estar en las delegaciones estatales ante el Consejo si así se ha previsto en los respectivos ordenamientos internos. Por tanto, es una decisión que corresponde a cada uno de los Estados y en la que no interviene ninguna institución de la Unión Europea. A partir de esta interpretación, se han desarrollado distintos modelos de participación regional ante el Consejo: el modelo belga posibilita, incluso, que las entidades federadas belgas puedan participar y votar directamente en el Consejo, en nombre de Bélgica, sin asistencia de representantes del Estado federal en materias que posean la competencia exclusiva (cultura, educación, juventud). Los Länder alemanes, por su parte, también pueden representar a la Federación alemana ante el Consejo en aquellas materias de titularidad exclusiva. Los Länder austríacos, en cambio, asisten a las reuniones del Consejo a través de la delegación estatal pero no pueden votar. En otros Estados descentralizados como Italia, España o Reino Unido, la participación de sus respectivas regiones en las delegaciones estatales no es tan activa o no se les permite asistir. Sin embargo, con independencia del modelo de participación por el que se haya optado, las regiones representan a sus países cuando actúan en el Consejo. Eso significa que el Consejo, tal como está diseñado, es una institución que representa a los Estados de manera que los intereses de las regiones no tienen cabida en su seno.

En el caso concreto de los nuevos miembros, las regiones que tienen más posibilidades de asistir a las reuniones del Consejo, dentro de sus respectivas delegaciones estatales, son las regiones polacas, aunque no es probable que lo hagan a corto plazo. Pese a que Polonia sea una incógnita, sus regiones carecen de tradición y de experiencia para que en poco tiempo asuman un rol propio y diferenciado del Estado.

El Tratado Constitucional tampoco ha variado nada, al contrario: en los trabajos de la Convención se defendió mayoritariamente que la participación de las regiones ante el Consejo fuera una decisión interna de los Estados<sup>96</sup>, postura que finalmente ha quedado reflejada en el Tratado. Es más, el anterior Proyecto de Tratado añadía, respecto del

---

96 *Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad*, 23 de septiembre de 2002, CONV 286/02.

vigente artículo 203 del Tratado de Niza, que el representante nombrado por cada Estado miembro fuera el “único” facultado para comprometer al Estado. De este modo parecía que con la adjunción del calificativo “único” se reforzara la idea de que representante estatal sólo podía haber uno (quizás para desanimar las aspiraciones de algunos partidarios del voto compartido entre el Estado central y sus respectivas entidades territoriales). Sin embargo, el Artículo I-23.2 del Tratado Constitucional ha eliminado el inciso de “único facultado” pero mantiene el principio de que el representante elegido compromete al gobierno del Estado y sobre la representación estatal en el seno del Consejo.

Algunos textos vanguardistas acerca de la participación de las regiones en los asuntos europeos, como el Proyecto de Informe Lamassoure, que preveía la creación del estatuto de región asociada a la Unión, fueron finalmente relegados o edulcorados en favor de la posición dominante. La última versión del Informe Lamassoure aprobada por el Parlamento Europeo se limitó a solicitar el fortalecimiento de la participación de las regiones en sus respectivos órdenes estatales<sup>97</sup>. Y en el Informe Napolitano se rechazó la posibilidad de que la Unión pudiera influir en la cuestión de la participación regional<sup>98</sup>. También algunos nuevos miembros como Eslovaquia insistieron a lo largo de los debates sobre el Proyecto de Tratado Constitucional que se salvaguardara la identidad nacional y el respeto a la integridad territorial de los Estados de la Unión. De nada sirvió que en la Tercera Conferencia de las regiones con poderes legislativos se pidiera una aplicación generalizada del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea que garantizara la participación de estas regiones en el Consejo<sup>99</sup>. Ni sirvieron las peticiones de otros foros regionales y del mismo Comité de las Regiones que demandaban que se incluyera la obligación de que los Estados incorporaran la posición de sus regiones en el Consejo cuando se debatieran asuntos de competencia regional<sup>100</sup>.

97 Lamassoure, A., *Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, Comisión de Asuntos Constitucionales, A5-0133/2002.

98 Napolitano, G., *Informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea*, Comisión de Asuntos Constitucionales, A5-0427/2002.

99 Tercera Conferencia de las Regiones con poder legislativo, Florencia 14 y 15 de noviembre de 2002.

100 *Declaración política de las regiones constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Renània-Westfalia del Norte, Salzburg y Valonia, 5 de julio de 2001. Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y del Comité de las Regiones en los Consejos informales"*, 29 de noviembre de 2001.

En consecuencia, circunscribir la participación regional a lo previsto en el ordenamiento interno impide a las regiones intervenir directamente ante la Unión Europea salvo a través del Comité de las Regiones o la comunicación con la Comisión Europea. Sin ir más lejos, el problema afecta de pleno al Estado Español, que sigue sin resolver una posible colaboración de representantes de las Comunidades Autónomas en la delegación española ante el Consejo. No obstante, este problema podría desbloquearse en los próximos tiempos si se logra consensuar con el Estado el grado y el modelo de participación autonómica<sup>101</sup>.

Respecto a una representación más directa de las regiones ante el Consejo, algunos autores sostienen que determinadas regiones son, en realidad, naciones sin Estado y que, por tanto, deberían tener mayor capacidad y legitimidad para actuar ante las instituciones de la Unión<sup>102</sup>. En cualquier caso, el debate sigue abierto y converge, ahora ya, con los recién incorporados Estados miembros que tienen una visión propia de este tema.

### **III. AMPLIACIÓN Y MODELO COMPETENCIAL: HACIA UNA SISTEMATIZACIÓN FLEXIBLE DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN\***

La quinta ampliación ha situado a la Unión Europea ante el doble reto de ayudar a los nuevos miembros en todo el proceso de transición y transformación de sus estructuras políticas, económicas, sociales y jurídicas, y al mismo tiempo ante el reto de adecuar su funcionamiento y la gestión de sus políticas a una Unión más numerosa y heterogénea.

La Unión Europea se encuentra en un punto de inflexión y la ampliación incide directamente en la necesidad de disponer de un marco jurídico más estable, coherente y eficaz para un futuro incierto. A lo largo de más de cincuenta años distintas soluciones técnicas

---

101 No obstante, A. Mangas se pregunta si algunas Comunidades Autónomas en el supuesto que pudieran participar en el Consejo serían capaces de “*identificarse con España*”. D. J. Liñan (Dir.) *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 195.

102 McCormick, N., *Las naciones sin Estado y el debate de la Convención sobre las regiones*, CONV 525/03, 31 de enero de 2003.

\* Capítulo elaborado por la Dra. Francina Esteve García, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Girona.

y políticas han dado respuestas concretas al dinamismo de la construcción europea, pero las últimas reformas de los Tratados muestran que cada vez resulta más difícil alcanzar un consenso entre todos los Estados miembros sobre el modelo político de la Unión y sus objetivos, tema nuclear que ha sido tradicionalmente fuente de compromisos ambiguos<sup>103</sup>.

El 1 de mayo de 2004, la Unión Europea ha procedido a incorporar a diez nuevos Estados, sin haber sido capaz de adoptar antes una serie de medidas necesarias para garantizar su funcionamiento inmediato. En consecuencia, la celebración histórica de la ampliación se vio en parte empañada por la inquietud, existente en aquel momento, en torno a la posibilidad de adoptar la futura Constitución europea, aunque finalmente los 25 Estados miembros lograron llegar a un acuerdo sobre dicho texto en la Conferencia Intergubernamental de 18 de junio de 2004.

La complejidad de cada momento obliga a realizar tal cantidad de juegos de malabarismo que los compromisos resultan con frecuencia incomprensibles e incluso aparentemente ilógicos para el ciudadano. Ciertamente, una actuación coherente habría conducido a adecuar previamente el marco de funcionamiento de la Unión al nuevo escenario de la ampliación y a modernizar el actual acervo comunitario antes de imponerlo a los nuevos Estados, pero políticamente se acordó priorizar el objetivo de la ampliación.

La especificidad cuantitativa y cualitativa de esta ampliación condujo a que el Consejo Europeo de Copenhague (diciembre de 1993) reforzara los requisitos a cumplir por parte de los países candidatos (criterios de Copenhague<sup>104</sup>) y en relación a los criterios jurídicos exigió no sólo el cumplimiento del acervo comunitario, sino la obligación

---

103 Ello se puso claramente de manifiesto en las últimas CIG que condujeron a la adopción del Tratado de Amsterdam y de Niza, y se ha vuelto a manifestar a lo largo del proceso de gestación de la Convención Europea y en la fracasada CIG de Bruselas (diciembre 2003) así como en el acuerdo alcanzado en la CIG de 18 de junio de 2004, en donde las "líneas rojas" impuestas por muchos Estados (especialmente Reino Unido) y la voluntad de los gobiernos de mantener el control del proceso de integración han impedido diseñar en la primera "Constitución Europea" un verdadero "modelo político" adaptado a los desafíos del s.XXI.

104 Tal y como se decidió en Copenhague, para que un Estado candidato se convierta en Estado miembro deberá haber logrado previamente: a) la estabilidad de aquellas instituciones garantes de la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; b) la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad para soportar la presión de la competencia y las fuerzas del mercado en el seno de la Unión; c) la capacidad para asumir las obligaciones que requieren su calidad de Estado miembro, incluyendo la consecución de los objetivos de la UE en los ámbitos político, económico y monetario.

de incorporarlo en los respectivos ordenamientos internos y de dar garantías de ser capaces de aplicar correctamente el derecho comunitario antes de hacer efectiva la adhesión de los nuevos Miembros.

A fin de poder dar cumplimiento a dicho requisito de adhesión, los países candidatos se han visto obligados a incorporar una gran parte del acervo comunitario a un ritmo muy acelerado durante los últimos años previos a su adhesión<sup>105</sup>, habiéndose creado diferentes programas de ayuda económica y técnica, así como una serie de mecanismos de planificación y control de dicha adaptación.

El proceso formal de negociación para la adhesión ha durado 5 años con algunos países y 3 años con otros y concluyó con todos los candidatos (excepto Bulgaria, Rumania y Turquía) en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002. Sin embargo, el hecho de haber superado una etapa muy importante, no impide prever una compleja y larga transición en el período de postadhesión, pues la ampliación afecta decisivamente el futuro desarrollo de las políticas y de las decisiones a nivel comunitario y acentúa algunos problemas y algunas carencias ya existentes previamente, tanto en relación al modelo competencial como en relación al desarrollo de las políticas y de las acciones europeas.

La ampliación actualmente incrementa la sensación de inseguridad por parte de los ciudadanos sobre la manera de enfrentarse conjuntamente a los nuevos retos del presente ante una situación económica, política y social preocupante, cuyos principales indicadores son: el estancamiento del crecimiento económico, el envejecimiento de la población, una tasa de desempleo en aumento, una inmigración irregular incontrolada, una división de estrategias en materia de política exterior y defensa, así como un creciente temor ante el fenómeno del terrorismo internacional y de los nuevos crímenes organizados. El Tratado Constitucional aporta una renovación significativa de las disposiciones sobre justicia y asuntos de interior para facilitar la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia, ámbitos plenamente cubiertos ya por el método comunitario y en gran medida sujetos a la mayoría cualificada, aunque se hayan previsto algunas particu-

---

105 La estrategia de preadhesión ha obligado en los países candidatos a añadir a sus profundas reformas en curso la obligación de incorporar y asimilar una gran parte del acervo comunitario que representa unas 80.000 páginas de legislación. La Comisión procede periódicamente a analizar el grado de cumplimiento de todos los requisitos impuestos, procediendo a orientarlos y ayudarlos para poder ser capaces de aplicar esta legislación adecuadamente. Ver el Informe de la Comisión de 2002 (COM 700) de 8 de octubre de 2002 y el Informe de 2003 (COM 675).

laridades en relación a la cooperación judicial penal y a la cooperación policial. El objetivo de seguridad se ha convertido en un interés común que exige una mayor cooperación entre los servicios judiciales y policiales, más eficacia de los instrumentos de colaboración operativa de los diferentes entes creados (Europol, Eurojust, etc.) y un mejor control de las fronteras. Asimismo, la ampliación incide directamente en la necesidad de mejorar todos los mecanismos de control y de lucha contra el fraude y contra la corrupción en relación a la aplicación de las normas y la utilización de los fondos comunitarios<sup>106</sup>. Este nuevo contexto exige reforzar, en el seno de la Unión Europea, las garantías de protección de los derechos fundamentales de las personas con el fin de hallar un nuevo equilibrio entre los principios de seguridad y de libertad.

### **La reforma de algunas políticas nucleares para la Comunidad Europea**

En el nuevo escenario de 25 o más Estados miembros es previsible que todos aquellos ámbitos que queden sujetos a la unanimidad vayan a recibir escaso desarrollo, pudiendo llegar a afectar incluso al funcionamiento del mercado interior en temas tan sensibles como la seguridad alimenticia, la protección de los trabajadores o la fiscalidad. En el actual desarrollo del mercado interior, la armonización completa de las legislaciones nacionales ya se ha abandonado a favor de un sistema de reconocimiento mutuo y de armonización de las exigencias imperativas o del interés general. Sin embargo, el principio del reconocimiento mutuo no resulta operativo cuando hay demasiadas divergencias entre las legislaciones nacionales y cuando no hay un suficiente grado de confianza en las estructuras administrativas y judiciales de los otros Estados miembros. Al mismo tiempo, una excesiva heterogeneidad dificulta enormemente poder alcanzar un nivel de armonización satisfactorio. La actual etapa de postadhesión, exige un esfuerzo complementario a la Unión para fortalecer la eficacia de los instrumentos de vigilancia del mercado, para evitar situaciones de desconfianza de los consumidores en relación a los productos importados de los nuevos mercados. Nos enfrentamos pues a la contradicción de que la ampliación acentúa la necesidad de mantener un alto nivel de armonización pero al mismo tiempo la dificulta y hay que tener en cuenta que la armonización automática, la que deriva de las fuerzas del libre mercado, tiende a ser regresiva y poco equitativa.

---

106 Los informes de la Comisión y del PE confirman la existencia de un grave problema de corrupción. Véase por ejemplo el Informe de la Comisión de 8 de octubre de 2002 (COM (2002) 700) y el informe de noviembre de 2003 (COM (2003) 675, así como también muchos documentos del PE, como el Informe de 7 de noviembre de 2002 sobre los progresos en la vía de la adhesión, A5-0371/2002 y el informe de 25 de febrero de 2004 sobre el grado de preparación para la adhesión, A5-0111/2004.

La ampliación afecta directamente la gestión de determinadas políticas, como la Política Agrícola Común y la Política Regional, que son las dos grandes políticas europeas que se fundamentan en el principio de solidaridad, en las que se invierte aproximadamente el 80% del presupuesto comunitario<sup>107</sup> y cuyas previsiones de reforma no deben impedir que sigan siendo un elemento clave de la integración económica europea. En todo caso, el escenario inmediato se presenta complejo tanto por las reformas pendientes, como por la necesidad de preparar las negociaciones sobre las nuevas perspectivas financieras para el período 2007-2013<sup>108</sup>.

La Política Agrícola está en proceso de reforma dado que la mayoría de los objetivos que se establecieron a finales de los años 50, no se adaptan a las exigencias del momento actual. Las reformas de 1992, 1999 y la del pasado junio de 2003 persiguen hallar soluciones a los problemas de los excedentes agrícolas, a la necesidad de contribuir a garantizar el respeto al medio ambiente, a la seguridad alimenticia, al desarrollo del mundo rural, a la ordenación del territorio, al mantenimiento de un cierto nivel de vida de los agricultores europeos y al mismo tiempo, deben contribuir a facilitar el comercio de los productos agrícolas de los países en desarrollo<sup>109</sup>, compromiso asumido ante la Organización Mundial del Comercio.

Además de la reforma de los objetivos e instrumentos de protección, será inevitable también simplificar su gestión y proceder a una amplia descentralización que permita a diferentes niveles de gobierno atender las particulares necesidades del mundo rural<sup>110</sup>.

---

107 En la actualidad la Política Agrícola Común supone el 46,5% del gasto presupuestario y en la década de los 80 llegó a superar el 70%. A su vez, la Política Regional absorbe actualmente el 33,8% del gasto presupuestario.

108 En la comunicación de la Comisión de 10 de febrero de 2004, se adoptó una propuesta sobre el presupuesto de la Unión Europea ampliada a 27 Estados miembros para el período 2007-2013, lanzándose así un debate fundamental para el futuro de la Unión. Véase COM (2004)101, “*Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013*”.

109 A pesar de las críticas existentes al proteccionismo de la PAC, la UE es actualmente el primer importador mundial de productos agrarios, sin embargo persisten las presiones en el seno de la OMC, tras el fracaso de la cumbre de Cancún en septiembre de 2003, para que la UE proceda a disminuir la protección de su sector agrario.

110 Hacer frente a una verdadera reforma no es una tarea fácil de conseguir y las negociaciones se han enraizado ante determinadas propuestas de algunos Estados que pretenden, de forma directa o indirecta, renacionalizar la PAC y reducir la financiación comunitaria que se destina a esta política. En todo caso la reforma debe poderse llevar a cabo en base al compromiso de estabilización presupuestaria hasta el 2013.



Estas reformas resultan particularmente difíciles de implementar ante unos nuevos miembros que muestran gran necesidad de ayuda para ser capaces de realizar una rápida modernización que permita mejorar la calidad de su producción agraria<sup>111</sup> (especialmente en Polonia<sup>112</sup>) y ello explica que durante las negociaciones de adhesión las cifras estuvieran permanentemente presentes<sup>113</sup>. El desbloqueo de la negociación sobre el sector agrícola sólo pudo conseguirse en la cumbre de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002, cuando se adoptó el principio de estabilidad financiera para el conjunto del gasto agrario de los veinticinco o más miembros de la Unión hasta el 2013<sup>114</sup>. Ello supone que el actual presupuesto agrario tendrá que repartirse entre todos los miembros a partir del 2007<sup>115</sup>,

- 
- 111 Se ha constatado que muchas empresas no son capaces de obtener los correspondientes certificados de la UE para poder exportar a los otros Estados miembros, lo que evidentemente dificulta el acceso de la producción de los nuevos miembros al mercado europeo y lastra su competitividad. Véase Baker, D: "Agriculture in the EU's Eastern Enlargement. The current Status for CEECs", *Intereconomics*, January-February 2003 y también Silva, J.M.: "Ampliación de la UE y futuro de la Política Agraria Común", *Papeles de Economía* nº 96.
- 112 La incorporación de los 10 nuevos países significa un aumento en el número de agricultores en un 56%, un 29% en la superficie agraria y un 74% en el número de explotaciones. Del conjunto de los nuevos Estados miembros, Polonia representa el 48% de la superficie agraria utilizada y el 70% de los agricultores.
- 113 La mayoría de los ciudadanos de los países candidatos plantean la adhesión en términos de ganancias-sacrificios personales más que en términos de ventajas-inconvenientes globales y por eso los políticos saben que las cifras sobre "el dinero" que destina la Unión Europea a todos los países de la adhesión es un elemento fundamental del apoyo ciudadano a la propia adhesión. Dos momentos especialmente sensibles fueron el acuerdo del Consejo Europeo de Berlín (1999) de no aumentar los recursos financieros de la UE durante el período (2000-2006) y el Consejo Europeo de Bruselas (octubre 2002) cuando se aprobó el calendario para pagar progresivamente unas ayudas directas a los agricultores de forma que en el 2004 obtendrán el 25% del nivel de pagos que se realizan a los agricultores de los actuales Estados miembros y hasta 2013 no tendrán el mismo trato.
- 114 En dicha cumbre se pactó que el gasto agrario, subcategoría 1A (primer pilar de la PAC que no incluye el desarrollo rural) no debe incrementarse anualmente más allá del 1% en términos nominales teniendo en cuenta el nivel alcanzado en el año 2006. Y que el gasto agrario total en la UE-25 hasta 2013 deberá tener en cuenta este techo financiero y además, cualquier nuevo gasto agrario sólo podrá financiarse transfiriendo fondos de un sector a otro. Así pues, tal y como señala Sumpsi, ante este corsé presupuestario, la reducción de la importancia presupuestaria del primer pilar y el aumento del segundo pilar puede quedar finalmente en casi nada, dado que son muchos los países que se oponen a la disminución de las ayudas a la PAC. Sumpsi, J.M. "Una nueva política agraria para una nueva Unión", *Papeles de Economía* nº 96, 2002.
- 115 Las negociaciones sobre la PAC han sido las más complejas y difíciles de negociar. De todos modos se ha previsto un largo periodo transitorio no sólo para disfrutar de los pagos directos derivados de la PAC, sino también para aplicar partes específicas de la extensa normativa comunitaria. Ver la evolución de las negociaciones y de las posiciones defendidas por los Estados miembros y para los estados candidatos en el documento "Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos Estados miembros en la PAC", COM (2002) 95 final de 30.1.2002.

con la consiguiente reformulación de los criterios de concesión de ayudas y subvenciones que han introducido una modulación de las ayudas directas y nuevos elementos de condicionalidad<sup>116</sup>, que exigen un importante esfuerzo de adaptación de las administraciones nacionales para controlar el buen uso de los fondos europeos.

Respecto de la política regional, las perspectivas financieras para el 2007-2013 deberían poder seguir desarrollando la cohesión económica y social en la UE ampliada, para seguir apoyando el crecimiento económico y el desarrollo sostenible por medio de la inversión en las personas y en el capital y para reducir las desigualdades existentes. El gran tema de fondo es el gasto financiero que va a dedicarse a la misma<sup>117</sup>, pues la ampliación comporta un considerable incremento de las desigualdades, especialmente en relación a los niveles de desarrollo económico (PIB, renta, tasa de paro, déficit público)<sup>118</sup>, así como una reducción importante del PIB por habitante (que disminuye en un 12,5%)<sup>119</sup>. Los recursos pueden ser más escasos y muchos Estados critican que hasta ahora los esfuerzos financieros de la UE en materia de política estructural no hayan producido todos los resultados deseados, al continuar existiendo profundos desequilibrios entre las diferentes regiones de la UE-15<sup>120</sup> y al seguir incrementándose el desempleo en las regiones más pobres<sup>121</sup>. En todo caso, los nuevos miembros tienen una capacidad muy limita-

- 
- 116 Así pues las ayudas directas estarán vinculadas al respeto de una serie de normas legales en materia de medio ambiente, seguridad en el trabajo, salubridad alimentaria, sanidad animal y vegetal, bienestar animal y mantenimiento de las tierras en buenas condiciones (elemento de condicionalidad mucho más significativo que antes).
- 117 Los enfrentamientos entre los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario, los países actualmente más beneficiados de los Fondos Estructurales y los nuevos países miembros, permiten augurar importantes tensiones en la reorientación de la Política Regional, pero las exigencias de estabilidad presupuestaria derivadas de la Unión Económica y Monetaria y las dificultades que atraviesa Alemania, el contribuyente más importante de la Unión, dan por sentada la premisa de que la cuantía de los fondos existentes actualmente no van a verse significativamente incrementados.
- 118 En la comunicación de la Comisión referida al primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social de 30 de enero de 2002, COM (2002) 46 final, se examinan las grandes disparidades que existen en una UE con 25 miembros.
- 119 Las regiones de los nuevos Estados presentan un nivel de desarrollo considerablemente menor en comparación con la media de la Unión Europea y con las actuales regiones del Objetivo 1. Hay que tomar en consideración el hecho de que todas las regiones de los nuevos estados (excepto Praga y Budapest) tienen el estatuto de regiones del Objetivo 1.
- 120 Se calcula que si en la UE-15 la diferencia entre la región más rica y la más pobre era de cuatro, en la Europa-25 la diferencia es de ocho.
- 121 Vid. COM (2002) 46 final.

da de contribución al presupuesto comunitario y ello significa que el peso financiero de la ampliación recaerá principalmente en los Quince<sup>122</sup>, sin que pueda preverse actualmente un aumento significativo del presupuesto de la Unión para la política regional y de cohesión<sup>123</sup>. En su propuesta de perspectivas financieras, la Comisión realiza una propuesta moderada y considera posible crear un programa creíble que responda a las necesidades de la Unión con un límite máximo global de los recursos propios del 1,24% del PIB<sup>124</sup>. De no conseguirse un presupuesto de estas características (ya de mínimos) habrá que afirmar la incapacidad de la Unión para hacer frente, desde el punto de vista presupuestario, al verdadero reto de la ampliación y a los cambios que derivan del actual proceso de globalización económica, con el agravante para España que dicha ampliación la sitúa en una nueva periferia mediterránea más alejada del centro de la nueva Europa.

En caso de mantenerse el actual nivel de gasto en materia de Política regional, es previsible que se proceda a modificar algunos criterios de elegibilidad que permitan no afectar de forma tan drástica a las regiones menos desarrolladas de la UE-15 que sufren el efecto estadístico de la ampliación, sin que todo ello conlleve un cambio radical de los tradicionales principios de concentración, programación, co-participación y adicionalidad, aunque ciertamente en el futuro puedan adquirir mayor importancia y precisión tanto el principio de subsidiariedad como los mecanismos de evaluación de los resultados<sup>125</sup>. Todo este contexto obliga a todas las administraciones a racionalizar mejor el gasto y a desarrollar un planteamiento más estratégico que el actual y más participativo, visión que parece recogerse en el Tratado Constitucional<sup>126</sup>. Tal reforma debería comportar la mayor

122 De hecho, la Agenda 2000 establecía ya el tope del 1,27% al tamaño del presupuesto europeo y actualmente las propuestas de la Comisión mantienen el esfuerzo de cohesión económica y social en el techo presupuestario del 0,46% del PIB de la UE.

123 Mancha Navarro T, Garrido Yserte, R. "La política Regional de la Unión Europea: quo vadis?", Documento del Real Instituto Elcano, de 11/5/2004, <http://www.realinstitutoelcano.org>

124 Propuesta de la Comisión de 10 de febrero de 2004 sobre el presupuesto de la Unión Europea ampliada a 27 Estados miembros para el período 2007-2013. Véase COM (2004)101.

125 Tal y como indica la Comisión en su Tercer Informe sobre la cohesión económica y social, COM (2004) 107 final, resulta necesario reforzar la capacidad institucional de todos los niveles administrativos de la Unión para poder poner en funcionamiento una nueva cooperación que permita implementar un planteamiento estratégico a partir la fijación de unas prioridades, una coordinación con el sistema de gobernanza económica y social y un examen periódico y transparente de los progresos realizados.

126 El Tratado Constitucional menciona entre sus objetivos "la promoción de la cohesión económica, social y territorial y de la solidaridad entre los Estados miembros" (art I-3) y también se establece que la cohesión económica, social y territorial figura entre los ámbitos de competencias compartidas de la Unión incluidas en el artículo I-14. Además, las disposiciones de la III parte que hacen referencia a dicha cohesión son las de los artículos III-220 a III-224.

simplificación posible de su gestión<sup>127</sup> y una descentralización participativa en el diseño de los programas, en su implementación y en su control, siendo especialmente relevante que se siga incentivando a las regiones para que contribuyan de forma más directa a realizar un planteamiento de desarrollo territorial. La descentralización deberá complementarse con nuevos mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes autoridades nacionales y la Comisión, con el objetivo de aumentar la transparencia y la eficiencia de la acción conjunta, sin dejar de clarificar la respectiva responsabilidad política de cada autoridad.

### **La consolidación y sistematización del modelo competencial comunitario. Flexibilidad versus sistematización**

El modelo competencial comunitario constituye un sistema particular que no es asimilable a ningún otro modelo internacional o federal, particularidad que persiste en el nuevo texto del Tratado Constitucional, que dota finalmente a la Unión Europea de personalidad jurídica y capacidad de acción internacional, pero mantiene las características fundamentales que tiene actualmente la Comunidad europea, que podrían resumirse en constituir una organización internacional de naturaleza federal, creada por los Estados mediante un Tratado de naturaleza constitucional y cuyas decisiones vinculantes afectan tanto a los Estados como a sus ciudadanos.

En la Unión Europea rige el principio de atribución de competencias, siendo los Estados los que disponen de la competencia general o residual<sup>128</sup>, y combina el carácter funcional y material a través de unos objetivos a cumplir y unas habilitaciones o bases jurídicas por materias y sectores. Así, el modelo comunitario no dispone de un catálogo de competencias al estilo de la técnica federal de distribución por materias<sup>129</sup>, pero en los Tratados siempre se han incluido los objetivos, las acciones, los ámbitos, los medios y los

---

127 La Comisión, en su propuesta de reforma de la política de cohesión, señala que la simplificación de la gestión y del control financiero debe ir acompañada de sanciones más estrictas y de medidas de rápida recuperación en caso de irregularidades o de fraude COM (2004)107 final.

128 El artículo I-11 de la Constitución europea prevé por primera vez de forma expresa que “toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución pertenece a los Estados miembros”.

129 Constantinesco V., señala que la introducción de una cláusula general de reparto de competencias entre la CE y los Estados miembros en los trabajos constitutivos hubiera resultado demasiado rígida para la consecución de los objetivos comunitarios, en *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, 1974, pp. 97 y ss.

procedimientos a partir de los cuales las instituciones ejercen y desarrollan las competencias atribuidas<sup>130</sup>.

El modelo comunitario se caracteriza por su flexibilidad, habiendo permitido primero a la CEE y luego a la CE, ir incrementando progresivamente sus competencias, adaptándolas a las necesidades derivadas del proceso de integración europea. Tal expansión competencial ha sido más una consecuencia de la necesidad de hacer frente a nuevos problemas derivados de la creciente interdependencia de la economía, que de la voluntad política de impulsar el proceso de integración por parte de los Estados miembros. De todos modos, en los últimos años se ha frenado esta evolución y el propio modelo acusa límites y dificultades crecientes de adaptación, especialmente en relación a aquellas disposiciones que exigen la unanimidad, ámbitos en los cuales el riesgo de parálisis puede agravarse sensiblemente con la ampliación.

El progresivo incremento de las competencias comunitarias ha sido posible gracias a diferentes factores, como la amplia utilización de las cláusulas que otorgan competencias horizontales, especialmente las vinculadas al funcionamiento del mercado interior (artículo 95 TCE)<sup>131</sup>; una jurisprudencia del TJCE que durante muchos años influyó en la posibilidad de aumentar las competencias comunitarias mediante la utilización de métodos de interpretación que buscaban el efecto útil de la norma y el reconocimiento de las competencias implícitas<sup>132</sup>, así como la existencia de la cláusula de extensión competencial (artículo 308 TCE), que ha permitido suplir la inexistencia de poderes de acción atribuidos expresa o implícitamente a la Comunidad Europea<sup>133</sup>.

- 
- 130 Para un análisis más detallado del sistema de atribución finalista de competencias véase, entre otros, el informe de Albertí, E. i Roig, E.: *Perspectivas actuales del proceso de integración europea* (europafutura.org), nº 1, Barcelona, ed. Fundación Carles Pi y Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2002, pp. 49 a 62 y también Martín y Pérez de Nanclares, J: "La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia," *RDCE*, nº 12, mayo/agosto 2002, pp. 343-389.
- 131 El artículo más utilizado ha sido el artículo 95 TCE que permite la armonización de las legislaciones vinculadas al funcionamiento del mercado interior. Su utilidad es innegable, aunque en ocasiones se haya abusado de él. El TJCE ha precisado que sólo puede ser utilizado para "la eliminación de los obstáculos a los intercambios y la supresión de las distorsiones a la libre competencia (sentencia de 5 de octubre de 2000, *Alemania c/ PE y Consejo*, asunto C-376/98, *Rec.* 2000, p. I-8419).
- 132 La importancia del papel de la jurisprudencia del TJCE en la articulación de las competencias comunitarias se encuentra claramente reflejada en la obra de Boskovits, K.: *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses Etats membres*, Athènes/Bruxelles, Ed. Ant.N. Sakkoulas, Ed. Bruylant, 1999.
- 133 Disposición ampliamente utilizada en la década de los 70 y 80, mientras que actualmente su utilización es muy limitada.

Sin embargo, el actual modelo competencial conlleva ciertos inconvenientes, tales como la falta de claridad y sistematización de las competencias atribuidas así como la inexistencia de suficientes mecanismos de control sobre la intensidad con la cual se pueden ejercer. Además, en determinados momentos ha existido cierta vorágine reglamentista por parte de las instituciones europeas, que ha conducido a un excesivo desapoderamiento de las competencias estatales y regionales, sin que se dispusiera de suficientes mecanismos para frenar tales abusos.

Aunque la flexibilidad ha permitido a la Comunidad adaptarse a nuevos retos, también le ha permitido cometer ciertas exorbitaciones que no siempre respetan el espíritu de la subsidiariedad. Se puede considerar que la ampliación exige mantener un cierto nivel de flexibilidad en aras a la eficacia y a la capacidad de reacción ante situaciones imprevistas, pero ello debe compatibilizarse con el control del respeto a la subsidiariedad y a la proporcionalidad de las normas europeas.

En el contexto de una Europa más amplia y heterogénea no parece realista plantear un nuevo modelo competencial que proceda a delimitar con precisión las competencias verticales de la Unión Europea, modelo que resultaría extremadamente complejo y controvertido<sup>134</sup>, pues exigiría entrar en una dinámica de clara separación de competencias que afectaría al contenido de todo el acervo comunitario, cuando precisamente en casi todas las materias se interrelaciona el interés comunitario con el interés nacional o subestatal y en un momento en que, más que separar ámbitos de actuación diferentes, lo que se observa es la necesidad de hallar fórmulas de participación, colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno que permitan, en cada ámbito, proceder a un cierto reparto de tareas entre las distintas estructuras de gobierno<sup>135</sup> para contribuir conjuntamente a la consecución de determinados objetivos comunes. Ciertamente el crecimiento económico, la competitividad, la mejora del nivel de vida o el desarrollo sostenible, no pueden ser objetivos que permitan atribuir competencias a un solo nivel de gobierno o a

---

134 Los trabajos de la Fundación Bertelsman muestran la dificultad de realizar una clara separación de las competencias entre la CE y los Estados miembros. Vid. Entre otros Weindenfeld W., *Europa '96. Programa de reforma para la Unión Europea*, ed Fundación Bertelsmann, Gütersloh, 1995 y también Martín y Pérez de Nanclares J., *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, 1997.

135 Ver más consideraciones en torno a este tema en Bogdandy, A. / Basto, J.: "El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma", dentro de la obra colectiva de García de Enterría (dir), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 19- 23 y también en el documento de trabajo presentado a la "convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea" de Alberti, E. i Bayona, A., "La delimitación de las competencias entre la Unión y los estados" <http://www.infoeuropa.org/convenciocatalana/cat/agenda.htm>.

una sola instancia de poder, sino que exige la contribución de todos los niveles de gobierno político: local, regional, estatal, europeo y también internacional. En esta línea, el Libro blanco de la Comisión sobre la Gobernanza recoge toda una serie de instrumentos innovadores que han surgido en estos últimos años como el de "la coregulación" (que otorga un margen a los operadores privados conjuntamente con los poderes públicos), el de la autoregulación (que incluye prácticos como las de los códigos de conducta o los acuerdos voluntarios) y el "método abierto de coordinación"<sup>136</sup> que fomenta la cooperación y el intercambio de las mejores prácticas y la definición de objetivos comunes y los "pactos" entre diferentes niveles de la administración y con los agentes económicos y sociales.

Atendiendo a estos razonamientos y al posible impacto de la ampliación, no parece adecuado plantear una reforma en términos de "cambio de modelo competencial", sin embargo resulta factible y deseable proponer un esfuerzo de clarificación, sistematización y simplificación del actual sistema competencial que permita un funcionamiento más transparente y más coherente, garantizando al mismo tiempo su eficacia<sup>137</sup>.

En la etapa de la Convención europea, el debate competencial ha centrado la atención tanto a nivel político<sup>138</sup> como académico<sup>139</sup>, dado que la Declaración de Laeken plan-

136 En el Informe del Grupo de Trabajo de la Convención europea sobre "competencias complementarias" (CONV 375/1) se hace referencia al método abierto de coordinación definiéndolo como "*un proceso de planificación, examen, comparación y ajuste de las políticas de los Estados miembros que se nutre de una información mutuamente suministrada y está basado en objetivos comunes*".

137 En esta misma línea se sitúan los trabajos de Lamassoure, A., Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, Comisión de Asuntos Constitucionales, A5-0133/2002, y también el documento sobre "Delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros -Sistema actual, problemas y vías de reflexión-" CONV 47/02 de 15 de mayo de 2002.

138 Al adoptarse el Tratado de Niza se aprobó la Declaración nº 23 sobre el futuro de la UE en la que se señalaba la necesidad de proceder "al establecimiento y la supervisión de una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y sus Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad". En la Declaración de Laeken (14 y 15 de diciembre 2001) se plantea un gran cantidad de cuestiones referidas a la delimitación vertical de competencias que deberán ser valoradas por los miembros de la Convención y en consecuencia, dos de los grupos de trabajo constituidos en el seno de la Convención europea se centraron en el tema competencial (Grupo I "subsidiariedad" y Grupo V "Competencias complementarias").

139 Véase entre otros, Hochleitner J.D. : "El sistema competencial comunitario ante la CIG'04; los trabajos de la Convención", en *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, cit., p. 27 y ss. Y también "El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea", en *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, monografías 314, Valencia 2004 ; Mangas Martín A., "la Unión Europea y su futuro: el debate competencial", *Noticias UE*, núm 218, pp. 79-95; Martín y Pérez de Nanclares, J., "La delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia", *op. cit.*, pp. 343-391.

teaba numerosas cuestiones en torno a la delimitación de las competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros. Se trata de un debate nuclear vinculado a la redefinición de la propia misión de la UE en unos momentos en que la mundialización del comercio y de la economía genera un movimiento hacia una creciente sustitución de las actuaciones unilaterales de los estados a favor de estructuras supranacionales o internacionales, mientras que en cambio, la emergencia y el reforzamiento de los poderes inspirados en el principio de proximidad con el ciudadano a nivel local o regional, reaccionan contra algunas manifestaciones de excesiva centralización y distanciamiento del procedimiento de adopción de decisiones. Por consiguiente, resulta indispensable clarificar las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno, estableciendo mecanismos adecuados que permitan garantizar el respeto a la diversidad de los estados y de las entidades subestatales en el marco del funcionamiento de la Unión Europea.

El Tratado Constitucional<sup>140</sup> no ha procedido a incorporar cambios radicales en relación al tradicional modelo comunitario de reparto de competencias entre la Unión y sus Estados, pero aporta ciertas reformas cuyos efectos pueden ser significativos e incluye una estructura aparentemente más clara, aunque no siempre plenamente coherente. Se realiza un esfuerzo por sistematizar una tipología de competencias que permita graduar mejor su intensidad y una catalogación general de los ámbitos materiales que corresponden a cada tipo de competencia. Ahonda en el mismo enfoque, pero permite dar mayor visibilidad al modelo comunitario de delimitación de competencias, procediendo a clasificar los ámbitos materiales en función de la tipología de competencias definidas. El título III de la primera parte del Tratado Constitucional se dedica a “Las competencias de la Unión” e incluye los mismos principios generales de atribución de competencias, de subsidiariedad y de proporcionalidad. La principal novedad es la mención que se hace de los diferentes niveles de gobierno internos (central, regional y local) que deben ser tomados en cuenta para valorar la eventual imposibilidad de alcanzar los objetivos de una acción propuesta y la mención expresa a la tarea de los Parlamentos nacionales para garantizar el respeto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

Las competencias se dividen en exclusivas, compartidas, de coordinación y “acciones de apoyo, coordinación o complemento”, sin que se proceda a determinar el tipo de

---

140 Artículo I-11 a I-18 del Tratado Constitucional. Véase también como antecedentes los artículos 1 a 16 del Proyecto de Tratado Constitucional, CONV 528/03 de 6 de febrero de 2003 y los artículos 24 a 33 del Proyecto de Tratado Constitucional, CONV 571/03.



competencia que corresponde a la Política exterior y de seguridad común (artículo I-12). En los ámbitos de competencia exclusiva, (artículo I-13) únicamente la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicos obligatorios, mientras que los Estados sólo podrán adoptar actos vinculantes si reciben una habilitación de la Unión o si resulta necesario para la aplicación de los actos europeos. En el futuro, será conveniente precisar los requisitos de concesión de una habilitación general o individualizada y sus instrumentos de control. En este ámbito, la Unión asume claramente la responsabilidad principal o total de la concepción, de la gestión y de los resultados de una determinada política, pero no excluye la intervención de los Estados, especialmente en su aplicación.

Por primera vez se concreta el ámbito de la competencia exclusiva de la Unión que incluye la Unión aduanera, las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior<sup>141</sup>, la política monetaria para los Estados miembros cuya moneda sea el euro, la conservación de los recursos biológicos del mar en el marco de la política común de pesca y la política comercial común, aunque en relación a ésta última, se prevé la exigencia de unanimidad en los ámbitos del comercio de servicios, de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual y de las inversiones extranjeras directas, cuando un acuerdo contenga disposiciones que exigen la unanimidad en la adopción de normas en el ámbito interno (artículo III-315) y expresamente se menciona la exigencia de unanimidad en relación al ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales cuando los acuerdos puedan “perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión” y al ámbito de los servicios sociales, de educación y de sanidad cuando comporte el riesgo de “perturbar gravemente la organización de tales servicios a nivel nacional y de afectar a la responsabilidad de los Estados en relación a su prestación”. También se refuerza la competencia exclusiva de la Unión para concluir determinados acuerdos internacionales.

El ejemplo referido a la política comercial muestra que la unanimidad se ha reservado para aquellas cuestiones altamente sensibles para los Estados miembros y que el esfuerzo de clarificación realizado en la primera parte de la Constitución no siempre se corresponde con la voluntad real de simplificación de la tercera parte.

---

141 Tal competencia no se extiende a la armonización de legislaciones vinculadas al funcionamiento del mercado interior, dado que es una competencia potencialmente muy extensa, de la cual se puede abusar en determinados momentos.

El ámbito de las competencias compartidas (artículo I-14)<sup>142</sup> se define a través de la exclusión de los ámbitos de competencia exclusiva y de los ámbitos de apoyo, coordinación o complemento (I-17), e incluye una lista no exhaustiva de ámbitos entre los que destacan como novedad la expresa inclusión de un espacio de libertad, seguridad y justicia, la energía y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.

A pesar de quedar catalogados como ámbitos de competencia compartida, existe un doble régimen de efectos referidos al ejercicio de la competencia europea. En los ámbitos cubiertos por el párrafo 2, el ejercicio de la competencia europea limita el posible desarrollo de una competencia unilateral por parte de los Estados miembros (efecto “preemption”), mientras que dicho efecto “preemption” no se daría en otros ámbitos importantes previstos en los párrafos 3 y 4 del mismo artículo como los de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio o la política de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, en los cuales el desarrollo de programas o de una política europea, no impide el desarrollo de una política estatal o regional, pudiendo ello ser objeto de confusión y de futuras contradicciones.

En el Tratado Constitucional aparecen dos ámbitos de competencias particulares que no se hallan definidas y que previsiblemente van a ser objeto de discusión doctrinal. Tales ámbitos de actuación, en función de su futuro desarrollo, podrían ser calificados bien como competencias compartidas o bien como competencias de apoyo, coordinación o complemento. De momento aparecen interrogantes en torno a la distinción entre la función de coordinación del artículo I-15 (coordinación de las políticas económicas y de empleo) y la función de coordinación del artículo I-17 que agrupa una nueva categoría de competencias bajo la denominación de “acciones de apoyo”<sup>143</sup>, coordinación o complemento” que abarca ámbitos de competencia estatal en los que puntualmente la Unión puede desarrollar ciertos programas de soporte a las medidas nacionales o una cierta estrategia para coordinar las políticas nacionales, siendo ámbitos significativos vincula-

---

142 El artículo 14 contiene una lista no exhaustiva de los ámbitos materiales en los que se ejerce la competencia compartida, cuya concreción se desarrolla en la parte III sobre “Las políticas y el funcionamiento de la Unión”.

143 Dicha noción fue una de las propuestas del Informe final de Grupo V (CONV 375/1/02) atendiendo a los siguientes argumentos *“El término competencias complementarias es inadecuado. Es demasiado técnico y no expresa la esencia de la relación entre los Estados miembros y la Unión en los ámbitos en los que se aplican las competencias complementarias. El Grupo se mostró de acuerdo en que la necesidad de un nombre corto y expresivo hacía adecuado el término “medidas de apoyo”.*

dos a la identidad de los Estados o de las regiones con competencias legislativas<sup>144</sup>. Tales acciones suelen ser de poca intensidad, pero en el texto final ya no se prohíbe de forma general la adopción de medidas de armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados.

También la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común del artículo I-16 permitiría pensar en la voluntad de desarrollar una competencia compartida, aunque se mantengan ciertas particularidades.

El artículo I-18 del Tratado Constitucional mantiene la cláusula de "flexibilidad" (actual artículo 308 TCE), pero se reduce considerablemente su potencialidad pues resultará muy difícil poder utilizar un procedimiento que exige la unanimidad de los Estados, la autorización del Parlamento europeo y una especial atención por parte de los Parlamentos nacionales y que además prohíbe tajantemente la posibilidad de adoptar cualquier medida de armonización en los ámbitos en los que expresamente se hayan excluido.

Si bien cabe aplaudir la mayor participación del Parlamento Europeo para autorizar nuevas medidas no previstas en el Tratado Constitucional, tal instrumento debería poder utilizarse tanto para modificar la clasificación de una determinada competencia, como para poder adoptar alguna medida de armonización que se considere necesaria. Aunque se trate de una cláusula que previsiblemente sea utilizada de forma muy excepcional, puede continuar justificando su utilidad ante acontecimientos imprevistos, y son precisamente las consecuencias de la ampliación junto con los efectos de la globalización los que aconsejan su mantenimiento. En todo caso, otra cláusula de flexibilidad se debería haber previsto en sentido inverso, es decir para que los Estados pudieran recuperar una competencia si dejara de estar justificada su atribución a la Unión. Ciertamente, la recuperación de alguna competencia puntual por parte de los Estados se puede realizar mediante la reforma del derecho derivado, pero no debiera descartarse la posibilidad de que en el futuro se pueda proceder a la devolución expresa de alguna función atribuida a la Unión.

---

144 Los ámbitos incluidos en el artículo I-17 son: industria, protección y mejora de la salud humana, educación, juventud, deporte y formación profesional, la cultura, la protección civil y en la última fase de las negociaciones también se incluyó el turismo y la cooperación administrativa.

Por consiguiente, en general los cambios en materia competencial son más aparentes (de sistematización) que reales (de reforma) y la mayoría de las disposiciones de la parte III sobre las políticas no han sido objeto de cambios substanciales, aunque se ha procedido a modificar algunas disposiciones obsoletas, ambiguas o demasiado complejas que generan interminables discusiones en relación al ejercicio de las competencias europeas. A pesar de ello, se procede a un esfuerzo de actualización cuyos resultados más destacables se hallan directamente vinculados a las consecuencias de la ampliación de la Unión, entre los que cabe mencionar la inclusión del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia dentro del ámbito de las competencias compartidas y la voluntad de mantener una mayor coherencia en toda la acción exterior de la Unión Europea, al disponer de personalidad jurídica y de instrumentos más eficaces.

Así pues, la Constitución europea pretende ser el texto fundamental de una Unión de Estados<sup>145</sup> que lo han abierto a la participación de una legitimación más amplia (Convención), habiendo quedado en sus manos la “versión final” del mismo, sin que el Parlamento Europeo, recientemente surgido de las urnas, proceda a participar en su aprobación. Ello no impide reconocer que dicho texto, sin ser perfecto, dota a la Unión de mejores instrumentos para buscar soluciones comunes que aporten un valor añadido al proyecto de integración europea y dota de mayor visibilidad a las normas fundamentales por las que se rige el sistema político europeo que tiene la misión de desarrollar una agenda política, económica, social y jurídica cada vez más amplia.

### **La racionalización de los instrumentos jurídicos**

Podría pensarse que una mejor sistematización de las competencias comunitarias facilitaría la reordenación de los instrumentos jurídicos comunitarios y permitiría vincular los distintos tipos de actos a la tipología de las competencias atribuidas. Ello no ha sido posible, a pesar de las mejoras que introduce el Tratado constitucional. Sin pretender realizar un análisis exhaustivo de la tipología de actos, cabe señalar que se ha realizado un esfuerzo considerable para unificar al máximo los diferentes procedimientos legislativos que existen actualmente y se ha extendido sustancialmente la utilización del

---

145 Como bien se expuso en una Resolución del Parlamento Europeo, “La Constitución es un acto de Derecho Internacional firmado por los Estados miembros y ratificado según sus respectivos procedimientos constitucionales, por lo que no puede revestir sino la forma de Tratado Internacional” Documento CONV 517/03, de 23 de enero, donde se recoge la Resolución del PE sobre “tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea”.

procedimiento de codecisión, al que se le denomina procedimiento legislativo (previsto para el 95% de las leyes europeas). El Tratado Constitucional también incluye una nueva denominación de los actos jurídicos para precisar la compleja distinción entre actos legislativos y actos ejecutivos.

Es evidente que la actual gama de procedimientos decisorios es demasiado variada y compleja y que los distintos instrumentos jurídicos, previstos en los tres pilares, generan gran confusión<sup>146</sup>. Tales instrumentos<sup>147</sup> se utilizan actualmente tanto para adoptar disposiciones de naturaleza legislativa (carácter básico y alcance general) como para adoptar disposiciones de naturaleza ejecutiva (desarrollo y aplicación de las normas de carácter legislativo) que son más detalladas y en relación a las cuales el Tratado no ha previsto ningún tipo de relación de jerarquía normativa entre ellas. La coherencia y modernización del acervo comunitario exige poder distinguir entre actos legislativos y actos ejecutivos<sup>148</sup> y a su vez el principio de legitimidad democrática debería poder compatibilizarse con la adopción de mecanismos rápidos y eficaces.

El Tratado Constitucional procede a simplificar y reducir el número de procedimientos de decisión y a generalizar tanto el procedimiento de codecisión como el mecanismo de la mayoría calificada, exceptuando ciertos ámbitos sensibles previstos en la parte III. También se ha incluido un cambio de denominación y de ciertas características de algunos instrumentos jurídicos que afectará al desarrollo del acervo comunitario.

Se ha procedido a diferenciar entre actos legislativos (artículo I-34) y actos no legislativos (artículo I-35) y se procede a crear una jerarquización (no exenta de dudas) entre los actos legislativos y los actos no legislativos. En el proyecto de Constitución se había previsto que los actos legislativos debían contener las opciones políticas fundamentales

---

146 Véase el Informe final del Grupo IX "simplificación", CONV 424/02.

147 Para un desarrollo más extenso de estas cuestiones, ver el Informe del grupo de trabajo IX de la Convención europea "Simplificación", CONV 424/02 de 29 de noviembre de 2002 y también el documento de trabajo presentado por Oriol Casanovas a la sesión de 14 de octubre de 2002 en el marco de la Convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea <<http://www.infoeuropa.org/conveniencatalana/cat/agenda.htm>>.

148 La norma general es que la competencia para ejecutar los actos legislativos corresponde a los Estados, pero en ciertos casos la Comunidad ejerce dicha competencia (el Consejo se la puede reservar o la puede delegar a la Comisión que lo ejerce con el control de los diferentes "comités"). Actualmente la competencia ejecutiva se resuelve caso por caso en el acto de base, sin que haya una lógica de funcionamiento demasiado evidente. En todo caso, esta distinción obligaría a establecer en el Tratado una jerarquía clara entre los diferentes actos jurídicos. (CONV 50/02 de 15 de mayo de 2002).

de un determinado ámbito material, pero ello ha sido suprimido en el texto final y tan sólo se hace referencia a su plasmación en “leyes” y en “leyes marco” y se prevé que los actos no legislativos o de ejecución se plasmen en reglamentos europeos, decisiones europeas<sup>149</sup> (como actos vinculantes) y en recomendaciones (actos no vinculantes). Tales actos, en su función de desarrollo o aplicación de los actos legislativos, quedarían sujetos a las reglas de la “comitología”. A los actos mencionados, se suma una nueva categoría de actos con múltiples funciones, los “actos delegados” que se concretan en los “reglamentos europeos delegados” (Artículo I-36), en los que puede confluir la función normativa y la función ejecutiva. Son la categoría normativa más polémica cuya existencia está condicionada directamente a la voluntad del legislador, apareciendo como un mecanismo opcional de flexibilización del sistema de fuentes del derecho de la Unión Europea<sup>150</sup> en donde el legislador, a través de las leyes europeas o de las leyes marco europeas, puede delegar expresamente por un tiempo determinado a la Comisión el poder de adoptar reglamentos europeos delegados y en tal caso, debe precisar los objetivos, el contenido y el alcance de dicha delegación. Varios interrogantes aparecen como consecuencia de que los reglamentos delegados puedan llegar a constituir tanto normas de simple desarrollo de los actos legislativos, como instrumentos para modificar las disposiciones no esenciales de las leyes o de las leyes marco.

En definitiva, a pesar de la simplificación alcanzada en la primera parte del tratado, la complejidad del sistema comunitario se mantiene dada la imposibilidad de relacionar las fuentes con los órganos de procedencia (ello sólo se da en los actos legislativos que, salvo excepciones, provienen del binomio Consejo/Parlamento Europeo y son adoptados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario) y por la imposibilidad de relacionar directamente las fuentes con la tipología de competencias previstas en el texto constitucional y desarrolladas en las bases jurídicas de la tercera parte del Tratado constitucional<sup>151</sup>.

149 La Decisión contiene un importante grado de ambigüedad, dado que en algunos casos se perfila como un acto de aplicación administrativa, de carácter individual, en otros como actos de aprobación de medidas de fomento, y en otros incluso como actos normativos.

150 Véase Jiménez Asensio, R., “El proyecto de “Constitución europea” y el sistema de fuentes del derecho”, en Albertí, E (dir), Roig E., (coord.), *El Proyecto de nueva Constitución europea. Op. cit.*, pp. 264-325 y Lopez Castillo A., “¿Cerrar o cuadrar el círculo?: a propósito de la revisión del “sistema de fuentes del derecho de la UE”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm 5, 2003, p. 77 y ss.

151 En algunas bases jurídicas aparecen ciertas contradicciones, así por ejemplo en el artículo III-280 en materia de cultura se atribuye competencia para adoptar medidas de mero fomento y en cambio se contempla el recurso a los actos legislativos.

Es de esperar que tales cambios, a pesar de sus zonas oscuras, faciliten la necesaria modernización y simplificación del actual acervo comunitario. La Comisión y los propios Estados miembros han reconocido que existe una legislación obsoleta en algunos ámbitos y que, en ciertos casos, es excesivamente intervencionista o detallada, habiéndose propuesto una reducción y simplificación del derecho comunitario al menos en un 25% de las más de 80.000 hojas que configuran el actual acervo comunitario<sup>152</sup>. La Comisión ha propuesto en diferentes ocasiones "un programa de simplificación" que debe contar con el apoyo del Consejo y del PE. Sin embargo, de momento las iniciativas han obtenido un éxito limitado, resultando imprescindible crear estructuras y mecanismos adecuados que permitan llevar a cabo tal reforma, dado que una normativa obsoleta genera muchos inconvenientes y puede ocasionar graves disfunciones al funcionamiento del mercado interior y al proceso de integración europea.

### **¿Hacia un mayor control de la subsidiariedad?**

En el artículo I-11 del Tratado constitucional se explicita que el principio de atribución de competencias rige la delimitación de las competencias de la Unión y que los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad rigen el ejercicio de tales competencias. En relación al ejercicio de las competencias europeas, los principales debates se han situado entorno al control del principio de subsidiariedad<sup>153</sup>. Dicho principio tiene encomendada la delicada función de contribuir a determinar qué nivel resulta más eficaz para adoptar una norma, al tiempo que debe velar por que se respete el mayor grado posible de libertad para los Estados. Resulta difícil poder medir objetivamente el criterio de la eficacia, de la necesidad o transnacionalidad de la acción, aplicándose además en un contexto en constante transformación<sup>154</sup>. Se trata de un principio que incorpora un alto grado

---

152 La Comisión es muy consciente de la necesidad de simplificar y reducir el acervo comunitario, pero resulta difícil poner en marcha instrumentos que tengan una cierta agilidad para poder adoptar los actos simplificados que corresponden al Consejo y al PE. La Comisión propone crear estructuras "ad hoc" que puedan funcionar con un procedimiento más rápido. Ver la comunicación de la Comisión, *Plan d'action: "simplifier et améliorer l' environnement réglementaire*, COM (2002) 278 final, de 6 de junio de 2002.

153 Las actuales condiciones de su aplicación están recogidas en el Protocolo nº 30 del TUE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que impone determinadas obligaciones a las instituciones comunitarias.

154 Tales limitaciones se explican no sólo por su elevado grado de indefinición sino, sobre todo, por cuanto está llamado a operar en el marco de un sistema competencial sui generis, en el que, las normas competenciales se confunden con normas-criterio. Hochleitner, J.D., "El sistema competencial..." en *La reforma de la delimitación competencial...op. cit.*, p. 40.

de ambigüedad y un amplio margen de discrecionalidad, permitiendo cierta instrumentalización política<sup>155</sup>. A pesar de ello, ha producido unos resultados nada despreciables y se demuestra en la menor cantidad de normas adoptadas en el período post-Maastricht<sup>156</sup> y en el hecho de haberse adoptado principalmente normas marco y normas menos detalladas, habiéndose eliminado varias muestras de excesivo intervencionismo comunitario.

En el futuro es conveniente que siga siendo un principio fundamental<sup>157</sup>, junto con una aplicación más responsable del principio de proporcionalidad<sup>158</sup>. Los nuevos Estados miembros también apoyan la mejor aplicación del principio de subsidiariedad, pues en general se muestran recelosos de sus competencias en la medida en que sólo las han podido recuperar en esta última década<sup>159</sup> y en general consideran que la Unión Europea limita excesivamente su soberanía.

En estos últimos años han surgido diferentes propuestas para garantizar un mayor respeto y control del principio de subsidiariedad<sup>160</sup>, pero la Convención descartó varias

155 Existe una opinión bastante generalizada de que este Protocolo *"no ha dado los resultados esperados y que a menudo las consideraciones políticas o de urgencia han pesado más que el respeto al principio de subsidiariedad"*, CONV 71/02 de 30 de mayo de 2002, p. 4.

156 El grueso de la legislación ha ido disminuyendo a lo largo de la década de los 90, en 1995 la Comisión presentó 71 propuestas de directiva y 290 de reglamento, mientras que en el 2000 el número de propuestas de directiva disminuyó en 48 y el de reglamentos en 193. Véase los Informes generales de la actividad de la Unión Europea.

157 En el texto de las *"80 Propuestas para una nueva Europa"* que recoge las conclusiones y propuestas de la Convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea, se propone reforzar la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad tanto mediante un control político "ex ante" que permita la intervención de todos los interesados (instituciones y órganos comunitarios, instancias estatales y regionales) como también mediante una extensión de la legitimación activa para interponer recurso de nulidad por parte del Comité de las Regiones y por parte de "las regiones con competencias legislativas cuando tengan interés". Ed. Generalitat de Catalunya, enero 2003, pp. 57 - 58.

158 Según el principio de proporcionalidad, las acciones que emprenda la Comunidad no pueden exceder de lo que sea necesario para conseguir los objetivos del Tratado (criterio de necesidad), pero el TJCE tiene una amplia experiencia al analizar si los medios utilizados son proporcionales, apropiados e incluso indispensables para conseguir un determinado objetivo, y también para valorar si no hay otras vías para conseguirlos.

159 Ver por ejemplo algunas intervenciones de determinados miembros a la Convención europea: como Danuta Hübner (Polonia), Henrik Hololei (Estonia), D. Grybauskaitė (Lituania), I. Berzins (Letonia), entre otros, a favor del mantenimiento del máximo número de competencias posibles para los estados y de la consolidación de la independencia nacional.

160 Como por ejemplo la creación de un defensor de la subsidiariedad, un comité de sabios, un comité parlamentario compuesto por representantes del Parlamento europeo y de los parlamentos nacionales...



opciones, como la creación de un órgano "ad hoc" encargado del control previo de la aplicación de este principio, sea político o judicial<sup>161</sup>, con el argumento de no querer incrementar su complejidad ni prolongar el proceso europeo de adopción de decisiones. Las medidas previstas en el "Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad" anejo al Tratado constitucional<sup>162</sup>, se han centrado en mejorar el "autocontrol" por parte de todas las instituciones europeas a través de la motivación y la concreción de algunas obligaciones dirigidas principalmente a la Comisión, quien debe realizar amplias consultas y en ellas debe tomar en consideración la dimensión regional y local de las acciones consideradas, debe adjuntar a su propuesta "una ficha de subsidiariedad" que permita evaluar mejor todas las implicaciones financieras y jurídicas del acto propuesto para que las cargas sean lo más reducidas posible<sup>163</sup>.

La mayor novedad reside en la incorporación de un "sistema de alerta precoz" (early morning system) (artículo 5 y 6 del Protocolo) dirigido a reforzar la participación directa de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad. Se trata de un mecanismo de naturaleza política que deja a cada sistema constitucional interno la libertad para definir algunas reglas del juego, especialmente en relación al tema de la participación de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Así pues, se prevé que la Comisión deba enviar la propuesta legislativa y las modificaciones respectivas no sólo al Consejo y al Parlamento europeo, sino también a los Parlamentos nacionales, quienes dispondrán de 6 semanas para emitir un dictamen motivado en el que se incluyan las razones por las que se considere que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad, dictamen que deberá enviarse a los presidentes del Parlamento europeo, Consejo y Comisión.

---

161 Ver las conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad, CONV 286/02 de 23 de septiembre de 2002.

162 El artículo 11 del Tratado Constitucional prevé que el principio de subsidiariedad deberá aplicarse de acuerdo con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo a la Constitución.

163 En el artículo 4 del Protocolo se establece que todo proyecto de acto legislativo debe incluir una ficha que contenga los elementos que permitan evaluar su impacto financiero y, si se trata de una ley marco, sus implicaciones sobre la reglamentación a desarrollar por los Estados, incluyéndose en su caso, la legislación regional. Debe contener indicadores cuantitativos y cualitativos y deben tener en cuenta de que toda carga debe ser "la menor posible" y proporcional al objetivo que se desee alcanzar.

El sistema pretende favorecer el análisis y el debate de las propuestas legislativas de las instituciones de la Unión y debería permitir aportar ideas y argumentos que puedan ser útiles en el desarrollo de sus tareas, pues se reconoce que todas las instituciones europeas deben tener en cuenta los dictámenes motivados que se hayan presentado. Sin embargo, la respuesta a este mecanismo tan sólo se ha regulado en el supuesto de que 1/3 parte de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales<sup>164</sup> o 1/4 parte si la propuesta hace referencia a las iniciativas en materia de cooperación judicial o policial en el ámbito penal, señalan el incumplimiento del principio de subsidiariedad. En tal caso, la Comisión estará obligada a revisar su propuesta, pero conservará su discrecionalidad para decidir si mantiene la propuesta, si procede modificarla o retirarla y la única obligación será la motivación de su decisión.

Este mecanismo incentiva el análisis de las propuestas legislativas europeas y puede suscitar mayor debate sobre los argumentos que eventualmente justifiquen el ejercicio interno de una competencia, además ello puede contribuir decisivamente a mejorar la calidad y la eficacia de la legislación comunitaria, así como a incrementar la transparencia, la legitimidad democrática, la comprensión y la posterior aplicación de la norma comunitaria. Sin embargo, tal mecanismo no garantiza la resolución de una eventual controversia sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad, que sólo puede corresponder en última instancia al TJCE. El protocolo se remite a la vía normal de control de legalidad del artículo 230 TCE (artículo III-365 de la Constitución) donde se prevé que los Estados miembros pueden interponer este recurso o pueden transmitirlo "de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una Cámara del mismo" y solamente amplía la legitimación activa al Comité de las Regiones con respecto a los actos de los que sea objeto de consulta. Así pues, los Parlamentos nacionales y regionales dependerán del respectivo gobierno o del Comité de las Regiones para poder interponer un recurso ante una eventual infracción del principio de subsidiariedad y serán los ordenamientos internos los que podrán precisar los correspondientes mecanismos de garantía<sup>165</sup>. Entendemos que un correcto control del principio de subsi-

---

164 Una de las últimas novedades reside en la posibilidad de que los dictámenes motivados puedan ser presentados no sólo por los Parlamentos nacionales sino igualmente por cualquiera de sus cámaras en los sistemas bicamerales. Para ello se ha procedido a atribuir 2 votos a los sistemas unicamerales y 1 voto a cada cámara de los sistemas bicamerales.

165 Vemos cómo la Convención ya no recogió la propuesta del Grupo de Trabajo "subsidiariedad" de permitir que los Parlamentos nacionales que hubieran emitido un dictamen motivado pudieran ulteriormente interponer directamente un recurso ante el TJCE por violación del principio de subsidiariedad.

diariedad exigiría extender la legitimación activa, en el marco del recurso de anulación, a todos aquellos órganos que forman parte del "poder legislativo" con el objetivo de vincularlos al control de la legalidad de los actos que puedan afectar a sus competencias. Son los "poderes legislativos" nacionales y regionales quienes pueden ver afectadas sus competencias en caso de no aplicarse correctamente los principios de proporcionalidad y de subsidiariedad, por consiguiente, son ellos quienes deberían poder disponer de un recurso judicial efectivo para evitar eventuales extralimitaciones o abusos por parte de las instituciones europeas. En cualquier caso, debe señalarse que el Tratado constitucional otorga un cierto estatuto a los parlamentos nacionales, reconociéndoles una mayor participación y control en la adopción y aplicación del derecho comunitario<sup>166</sup>, en cambio no reconoce directamente ningún papel a las regiones con competencias legislativas. A pesar de ello, se abren varias puertas para que, en el ordenamiento interno de cada Estado, se pueda otorgar un papel (más relevante que el actual) a los parlamentos regionales, especialmente en relación al derecho a la información, a la participación en el debate y discusión, al derecho de consulta y de control de los actos europeos que afecten a los ámbitos de competencia de los parlamentos regionales.

### **El mecanismo de la cooperación reforzada o de la integración diferenciada**

El mayor número de miembros de la Unión y su heterogeneidad en cuanto a intereses, objetivos y desarrollo, puede provocar una parálisis en determinados ámbitos en los que algunos Estados consideran fundamental una actuación conjunta. Por ello, el Tratado de Ámsterdam en su momento ya previó el mecanismo de la cooperación reforzada y la revisión de Niza ha incorporado modificaciones significativas que afectan a la finalidad de la cooperación reforzada, a los procedimientos de autorización, al número mínimo de Estados que se exige y a la necesidad de garantizar la coherencia entre las cooperaciones reforzadas y las políticas de la Unión Europea<sup>167</sup>, permitiendo por primera vez el de-

---

166 Sin que se haya concretado el alcance de su participación, es significativo destacar que los parlamentos nacionales pueden, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, participar en los mecanismos de evaluación de las políticas de la Unión que son desarrolladas por los Estados miembros art. III-161. Además una ley europea debe fijar las modalidades de asociación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en el control político de las actividades de Europeol y en la evaluación de las actividades de Eurojust.

167 Véase Martín y Pérez de Nanclares, J.: "La flexibilidad como instrumento básico del futuro modelo competencial de la Unión Europea", en *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Ed. Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 91 y ss.

sarrollo de una cooperación reforzada en el ámbito de la PESC, aunque limitando sus posibilidades al desarrollo de una acción común o una posición común. Así pues, se prohíbe que pueda afectar a la defensa y no se permite en la definición de los principios y las orientaciones generales de la PESC ni en la determinación de las estrategias comunes.

Se trata de un mecanismo de integración diferenciada que, como señala Urrea Corres, se halla expresamente previsto en el Tratado y cuyo uso excluye cualquier otro tipo de cooperación intergubernamental que deseen iniciar los Estados miembros en ámbitos compartidos por la Unión<sup>168</sup>.

Con la reforma de Niza quedó claramente establecido que la cooperación reforzada no permite atribuir nuevas competencias a la Unión, sino que flexibiliza el modelo clásico de integración, autorizando el ejercicio de una determinada competencia por parte de un grupo de Estados, en el supuesto de que una competencia no se pueda ejercer conjuntamente por parte de todos los Estados miembros, siempre que se respeten determinados requisitos, se contribuya a reforzar el proceso de integración, resulte más eficaz para conseguir los objetivos previstos (criterio de eficacia) y siempre que se haya constatado previamente el fracaso del procedimiento ordinario (criterio de necesidad)<sup>169</sup>.

La reforma de Niza eliminó aquellos requisitos que resultaban demasiados rígidos y procedió a sistematizar los requisitos comunes a toda cooperación reforzada.

En la misma línea que el Tratado de Niza, el Tratado constitucional prevé que las cooperaciones reforzadas deben respetar la Constitución y el derecho de la Unión (artículo III-416) y se mantiene su carácter abierto a todos los demás Estados miembros, exigiendo como novedad que se lleve a cabo por al menos un tercio de los Estados miembros (artículo I-44). También se refuerza la precisión de que las cooperaciones reforzadas no pueden afectar negativamente al mercado interior ni a la cohesión económica, social “y territorial”, y tampoco pueden constituir un obstáculo ni una discriminación a los intercambios entre los Estados miembros, ni provocar distorsiones de competencia entre ellos.

---

168 Véase Urrea Corres, M., *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2002, p. 129-130.

169 Véase Urrea Corres, M., *La cooperación reforzada ...*, op.cit. p. 372.

Una cuestión fundamental es que el Tratado de Niza permite adoptar la decisión de autorizar una cooperación reforzada por mayoría cualificada del Consejo (y si se desarrolla en ámbitos de codecisión se requiere el dictamen conforme del Parlamento Europeo). El Tratado constitucional ofrece un marco más coherente para potenciar las cooperaciones reforzadas al establecer un procedimiento comunitario general para la decisión europea de autorización de las cooperaciones reforzadas, donde el Consejo decide por mayoría cualificada en base a la proposición de la Comisión y tras su aprobación por el Parlamento Europeo. Un procedimiento distinto se establece en el ámbito de la PESC, donde el Consejo deberá decidir por unanimidad y también se prevé el desarrollo de una cooperación estructurada en materia de defensa que previsiblemente contribuirá a reforzar la credibilidad de la política exterior de la Unión. Cabe destacar la previsión de una pasarela para que, si se crea una cooperación reforzada en un ámbito en el que el Tratado prevea la adopción de decisiones por unanimidad, los Estados que participen en tal cooperación reforzada puedan decidir por unanimidad el cambio a la mayoría cualificada en el proceso de adopción de decisiones (artículo III-422).

A pesar de las mejoras introducidas por el Tratado constitucional en el procedimiento de adopción de decisiones y en la configuración de la mayoría cualificada, el mecanismo de la cooperación reforzada puede llegar a ser la única salida en aquellos ámbitos de competencia compartida en los que se mantenga la exigencia de la unanimidad o bien en aquellos ámbitos en los que la competencia atribuida sea limitada o complementaria a la de los Estados, así por ejemplo en relación a los futuros desarrollos de temas especialmente sensibles vinculados al desarrollo de la cooperación judicial y policial, a la armonización de una parte del derecho penal o incluso a la voluntad de alcanzar una mayor armonización fiscal o reformas comunes en materia de política social, seguridad social o educación y en los ámbitos de la PESC.

Ciertamente, en la práctica, dicho mecanismo puede comportar problemas y puede resultar difícil su encaje en relación al nivel de integración actualmente alcanzado, pudiendo llegar a convertirse en un elemento desintegrador, por lo que debería impedirse una utilización "a la carta" de las decisiones que derivaran de la implementación de una determinada cooperación reforzada, es decir sólo debería existir la posibilidad de formar parte con plenitud de derechos y obligaciones o quedarse fuera de la cooperación reforzada. Pero a pesar de la complejidad y de los riesgos que comporta, resulta actualmente indispensable disponer de un mecanismo que no impida a aquellos Estados que lo deseen, avanzar en el proceso de integración y que, al mismo tiempo, permita a los demás adherirse al mismo, cuando quieran o cuando puedan. Debería pues percibirse como un mecanismo que canalice la posibilidad de articular soluciones consensuadas ante situaciones de bloqueo derivadas de posiciones enquistadas en defensa de intereses naciona-

les por parte de algunos Estados, dado que ciertamente la ampliación ha incrementado la asimetría existente entre los Estados miembros de la Unión Europea.

#### IV. UN MARCO INSTITUCIONAL PARA UNA EUROPA AMPLIADA\*

La adecuación del sistema institucional es, probablemente, uno de los retos más relevantes que plantea la nueva Unión Europea ampliada. Las instituciones europeas, a pesar de las adaptaciones formales tras las sucesivas ampliaciones y las reformas de que han sido objeto, son todavía deudoras del sistema establecido en los Tratados originarios. Su composición y su diseño respondían a un determinado equilibrio entre el factor intergubernamental y el supranacional y también entre Estados grandes y pequeños. Dichos equilibrios se han visto cuestionados por la actual ampliación<sup>170</sup>.

Por una parte, la entrada de nuevos países, casi todos con un peso demográfico reducido, altera el actual reparto de poder y exige encontrar una nueva fórmula satisfactoria para todos los actores implicados. Por otra, un aumento considerable del número de participantes incrementa automáticamente los problemas de toma de decisiones y de gestión, lo cual plantea una cuestión de eficacia o, si se quiere, de estricta viabilidad. Desde este prisma, la entrada de nuevos Estados obliga básicamente a preguntarse sobre las consecuencias que el aumento de miembros de las instituciones puede tener en su funcionamiento, tanto respecto a cada institución separadamente como respecto al triángulo Comisión-Consejo-Parlamento Europeo en la toma de decisiones.

La ampliación incide también en las clásicas demandas de mayor legitimidad democrática del sistema institucional de la Unión Europea, pues no resulta fácil dar respuestas a las mismas en una Europa cada vez más plural, más diversa y más heterogénea. Ciertamente, la legitimidad del proceso de integración europea no depende sólo del sistema institucional, sino que tiene que ver con muchas otras cuestiones, como los objetivos de la Unión Europea, su papel en el mundo, o su compromiso con un determinado

---

\* Capítulo elaborado por la Dra. Montserrat Pi Llorens, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.

170 Aunque algunos de los males que aquejan a las instituciones europeas se remontan a momentos anteriores: en el Informe presentado por Dehaene, Weizsäcker y Simon el año 1999, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, ya se afirmaba que la estructura institucional de la Unión ha dado claras muestras de agotamiento en los últimos años. El texto de este informe se puede encontrar en Aldecoa, F., *La integración europea. II*, Madrid, Tecnos, 2002.

modelo de sociedad. De todos modos, el debate propiamente institucional no puede eludirse, pues es evidente que un sistema institucional democrático, transparente y comprensible puede contribuir a aumentar la confianza de los ciudadanos en el proceso de integración.

Las páginas que siguen a continuación desarrollan los principales aspectos del funcionamiento institucional en los que este doble reto de eficacia y legitimidad<sup>171</sup> se hace más patente. Obviamente, no se pretende agotar aquí la totalidad de las cuestiones que inciden en el actual debate sobre la reforma institucional, sino que el presente estudio se ciñe a los aspectos más directamente relacionados con el impacto de la ampliación.

### **El Consejo Europeo tras la ampliación**

El Consejo Europeo en los últimos años ha incrementado su influencia en el sistema institucional de la Unión Europea, no sólo como órgano de impulsión y orientación, tal y como prevé el Tratado, sino también interviniendo en cuestiones concretas, muchas veces a modo de instancia de apelación del Consejo de la Unión. Este modo de actuar, ahora ya claramente ineficaz, resultará inviable tras la ampliación, sobre todo partiendo de que actúa siempre por consenso y no cuenta con ninguna estructura administrativa propia. Las medidas adoptadas hasta ahora han consistido en mejorar la coordinación entre el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión y en una mayor programación de sus trabajos. A pesar de la oportunidad indiscutible de las decisiones acordadas en esta línea en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002<sup>172</sup>, hay muchos aspectos prácticos del funcionamiento de este órgano que pueden ser objeto de mejoras: elaborar documentos de Conclusiones más simples, centrarse en la labor de orientación e impulso y no preparar decisiones concretas, reorganizar el desarrollo material de las reuniones para simplificarlo, entre otros<sup>173</sup>.

---

171 En la misma línea que la nota anterior, cabe precisar que la novedad no radica en los términos en los que se plantea este reto, pues eficacia y legitimidad han sido los objetivos explícitos de todas las reformas institucionales habidas hasta ahora, desde el Acta Única Europea. La novedad radica en la relevancia que adquieren dichos imperativos a la luz de la ampliación.

172 Por ejemplo, se decidió que el Consejo Europeo se reuniría en principio cuatro veces al año, con un orden del día preparado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, con una clasificación de los temas, y con unas conclusiones concisas. Asimismo, se previó la adopción de un programa estratégico plurianual por tres años, a propuesta del Consejo y las presidencias y habiendo consultado a la Comisión.

173 Ver en esta línea el excelente estudio de Schoutteete, P. y Wallace, H., *Le Conseil Européen*, Notre-Europe, Études et recherches n° 19, setiembre 2002, p. 20.

La Presidencia de dicho órgano ha sido también objeto de debate desde la perspectiva de la ampliación. El mantenimiento del sistema vigente, basado en una rotación semestral, significaría que un Estado accedería a la presidencia cada 13 años. Por otro lado, presenta serios inconvenientes en términos de coherencia y supone una carga muy pesada para un solo país, pues sus funciones cada vez se han ampliado más, tendiendo a una cierta confusión. Asimismo, se ha convertido en un tema de prestigio que no facilita la racionalización de los trabajos<sup>174</sup>. El reto estriba en conseguir más estabilidad y eficacia y a la vez una representación políticamente adecuada de los Estados miembros. El Tratado de Niza no aportó cambios al respecto y en el Consejo Europeo de Sevilla se adoptó alguna medida de alcance limitado, dirigida a incrementar la coordinación entre las sucesivas presidencias.

En el marco de la Convención Europea el debate sobre esta cuestión ha incidido de pleno en la arquitectura del ejecutivo europeo: "la Presidencia de la Unión", más que la de una institución, es lo que estaba en el trasfondo de algunas de las propuestas presentadas<sup>175</sup>. Es decir, el tema no sólo incide en los equilibrios en el interior del Consejo, sino también en los equilibrios institucionales externos, en la medida en que afecta a la otra rama del ejecutivo comunitario, la Comisión. Por lo tanto, a los objetivos antes mencionados de eficacia y equilibrio estatal hay que añadir los retos de equilibrio interinstitucional y legitimidad del sistema.

El artículo I-22 del Tratado constitucional instituye la figura del Presidente del Consejo Europeo<sup>176</sup>, que será elegido por la propia institución por mayoría cualificada, por un periodo de dos años y medio renovable, y que no podrá ejercer un mandato nacio-

---

174 Así se constata en el Informe del Secretario General del Consejo, *Preparar al Consejo para la ampliación*, de 7 de marzo de 2002, S0044/02, p. 4.

175 Véase lo significativo del título de las siguientes contribuciones, entre muchas otras: "Un Presidente para Europa", de P. Lequiller (CONV 320/02, de 7 de octubre de 2002), "Sobre la Presidencia de la Unión Europea y de sus instituciones", de E. Paciotti (CONV 486/03, de 15 de enero de 2003), "La cuestión de la Presidencia de la Unión Europea" de J. Zieleniec (CONV 492/03 de 17 de enero de 2003). En el ámbito doctrinal puede verse Franck, C., *La question du Président de l'Union*, [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth280602\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth280602_fr.pdf)

176 Esta figura fue avalada sobre todo por los países grandes, aunque pueden apreciarse diferencias entre la propuesta defendida por los jefes de Gobierno de España, Reino Unido y Francia (conocida como la propuesta ABC, por sus iniciales) y la contenida en el documento sobre reforma institucional presentado ante la Convención por Francia y Alemania (CONV 489/03, de 16 de enero de 2003).



nal<sup>177</sup>. Sobre su elección se ha incluido, en el transcurso de los trabajos de la CIG y a propuesta del Benelux, una Declaración en la que se establece un vínculo con la elección del Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores, en el sentido que en la elección de dichos cargos se deberá respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y sus Estados miembros<sup>178</sup>.

Sus funciones tienen un aspecto interno, de preparación y dirección de los trabajos de esta institución, y una vertiente externa, pues a él incumbirá la representación exterior de la Unión en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, al nivel de su rango.

La crítica a esta opción ha venido de la mano de los Estados pequeños, normalmente favorables al mantenimiento de la rotación por su componente igualitario<sup>179</sup>. Desde una óptica centrada puramente en la eficacia, no cabe duda que con esta figura la continuidad y la coherencia de los trabajos del Consejo Europeo pueden salir ganando, a pesar de que no queda claro en el Tratado cuáles serán los medios con los que contará<sup>180</sup>. Sin embargo, este elemento positivo puede verse desvirtuado por posibles solapamientos con otras figuras como la del Presidente de la Comisión o el Ministro de Asuntos Exteriores. La débil legitimidad democrática de esta figura y el refuerzo que supone a la vertiente más intergubernamental del sistema son más criticables.

Por otro lado, el Tratado, a pesar de que mantiene la función de impulso y orientación como tarea del Consejo Europeo, le atribuye un buen número de decisiones concretas, especialmente en lo que concierne a cuestiones institucionales. Ello explica que se

177 Resulta un tanto parca esta regulación, en la que se echa en falta las condiciones relativas a nacionalidad, independencia, incompatibilidad con otras actividades profesionales, entre otras.

178 Paz Andrés considera que ello viene a “desvirtuar el sentido de las tres figuras afectadas”, en “Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada”, en Pueyo Losa, J. (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, op. cit., pp. 83-127, p. 98.

179 Véase, por todas, “Memorando Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, más eficiente y transparente”, CONV 457/02, de 11 de diciembre de 2002.

180 La falta de instrumentos para desarrollar sus tareas es destacada por Paz Andrés, lo que le lleva a hablar de contenido “descafeinado” de la figura del Presidente, que necesitará apoyarse sobre todo en su capacidad personal de liderazgo político, Andrés Sáenz de Santa María, P., “El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, en Albertí, E.(dir.), *El Proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, op. cit., pp. 131-201, p. 170.

establezca la mayoría cualificada como regla de voto para determinadas decisiones y que se prevea la elaboración de un reglamento de procedimiento. En cambio, no resultaba coherente con este poder de decisión el que continuara excluido del control del Tribunal de Justicia, tal y como se preveía en el Proyecto elaborado por la Convención. Esta crítica, formulada entre otros por la Comisión<sup>181</sup>, ha sido tomada en cuenta en los trabajos de la CIG, que han reformado los artículos III-365 y III-367 para someter al control jurisdiccional los actos del Consejo Europeo que tengan efectos jurídicos frente a terceros. Todo ello, junto a su consideración como “institución” de la Unión Europea, contribuye a consagrar una formalización y una influencia del Consejo Europeo a la que ya apuntaba la práctica de los últimos años<sup>182</sup>.

### Una organización más eficaz para el Consejo

El Consejo ha sufrido con los años una importante fragmentación, con una multiplicación de sus formaciones y una potenciación del papel de los Consejos especializados. El hasta hace poco llamado Consejo de Asuntos Generales, formado por los Ministros de Asuntos Exteriores, se ha revelado ineficaz en sus tareas de coordinación. Su agenda, además, se ha visto sobrecargada de trabajo debido al desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>183</sup>. La ampliación aumentará la diversidad, incorporará nuevas administraciones públicas poco versadas en temas europeos y, por lo tanto, incrementa la necesidad de coordinación.

Para ello es preciso, en primer lugar, revisar la articulación de las diferentes formaciones del Consejo. A pesar de la reducción recogida en la última reforma de su Reglamento interno<sup>184</sup>, resulta criticable el mantenimiento del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores como única formación, aunque tengan sesiones separadas dedicadas por una parte a la preparación y seguimiento del Consejo Europeo y a las

181 Véase su Dictamen para la CIG *Una Constitución para la Unión* COM (2003) 548 final de 17 de setiembre de 2003, p. 10.

182 En un sentido similar Dougan, M., “The Convention’s Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?”, *European Law Review*, 2003, nº 6, pp. 763-793, p. 774.

183 Paralelamente, el COREPER (Comité de Representantes Permanentes), que en principio tiene encomendadas las tareas de los trabajos preparatorios del Consejo, también ha visto mermadas sus funciones debido a la existencia y creciente influencia de otros órganos, como el Comité Político y de Seguridad o el Comité Económico y Financiero.

184 Decisión del Consejo de 22 de julio de 2002, por la que se adopta su Reglamento interno, DOCE L 230, de 28 de agosto de 2002.

cuestiones institucionales y horizontales y, por otra, al conjunto de la acción exterior. Se deben separar ambas formaciones para que puedan concentrarse en sus tareas respectivas. Hay que tener en cuenta también que los nuevos Estados no formarán parte inmediatamente de la zona del euro y por ello es preciso crear una instancia formal de decisión para los Estados que han adoptado la moneda única, que funcionaría como Consejo "ecofin-zona del euro"<sup>185</sup>. En segundo lugar, parece también conveniente que una única formación del Consejo sea la responsable de las decisiones de naturaleza legislativa<sup>186</sup>, opción que reforzaría la coherencia y sobre todo la transparencia de los trabajos del Consejo.

Hay que felicitarse de que ambas demandas fueran recogidas en el Proyecto de Tratado constitucional elaborado por la Convención, que preveía dos formaciones básicas (el Consejo Legislativo y de Asuntos Generales y el de Asuntos Exteriores) y deja en manos del Consejo Europeo la decisión sobre otras posibles. Sin embargo, la existencia de una formación de Consejo Legislativo dentro del Consejo de Asuntos Generales fue rápidamente eliminada por la CIG, existiendo un consenso prácticamente absoluto entre los Estados a favor de su desaparición. En su lugar, el artículo I-24 del texto aprobado por la CIG establece que cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, una relativa a la discusión de los actos legislativos y otra dedicada a las actividades no legislativas. En la primera de ellas la sesión será pública. Aunque esta solución respeta las exigencias de transparencia en el proceso legislativo, se ha perdido una oportunidad de reforzar la coherencia en los trabajos del Consejo y de mejorar la visibilidad de una cámara legislativa, que actúa en codecisión con el Parlamento Europeo.

La coherencia de los trabajos del Consejo también exige un cambio en el sistema rotatorio semestral de su presidencia. El Tratado prevé que el Consejo de Asuntos Exteriores estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores. En nuestra opinión, esta solución puede aportar resultados positivos<sup>187</sup>. Para el resto de formaciones, el artí-

185 Así lo propone la Comisión en su Comunicación *Para la Unión Europea. Paz, Libertad y Solidaridad*, COM (2002) 728 final, de 4 de diciembre de 2002.

186 Propuesta realizada, entre otros, por el Parlamento Europeo en su Informe sobre la reforma del Consejo, 17 de septiembre de 2001.

187 No comparte dicha opinión R. Torrent, para quien el hecho que un vicepresidente de la Comisión presida el Consejo significa romper con una de las premisas básicas del "modo comunitario" consistente en la separación entre Comisión y Consejo, Torrent, R., "La acción exterior de la Unión", en Albertí, E.(dir.), *El Proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, op. cit., pp. 419-448, p. 445.

culo I-24 prevé que se ejercerá por representantes de los Estados por un sistema de rotación igualitaria que deberá decidir el Consejo Europeo. El uso del plural permite la existencia de presidencias colectivas. En efecto, en una Declaración de la Conferencia anexa al Tratado no sólo se conviene que el Consejo Europeo debería adoptar dicha decisión a los seis meses de la firma del Tratado sino que se adjunta un Proyecto de dicha Decisión según el cual la presidencia será ejercida, por un periodo de 18 meses, por un equipo de tres Estados, cuya composición se predeterminará respetando una rotación igualitaria que tenga en cuenta la diversidad geográfica y demográfica. Se intenta, de esta manera, aportar una mayor eficacia y continuidad en los trabajos del Consejo sin romper con el principio de igualdad de los Estados y de presidencias rotatorias<sup>188</sup>.

Por último, habrá que incluir nuevas previsiones en el reglamento interno del Consejo respecto de su funcionamiento material, más allá de las que en su día ya se abordaron en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999<sup>189</sup>. En este sentido habrá que abordar, entre otros, el número de asistentes a las reuniones (hoy en día el número de colaboradores y expertos que acompañan a las delegaciones es muy elevado, y además hay poca disciplina con respecto a las entradas y salidas de la sala), el quórum, los turnos de palabra y la práctica de las "rondas de mesa".

### **El mantenimiento de la capacidad decisoria del Consejo**

La primera constatación acerca de cómo influirá la ampliación en la toma de decisiones del Consejo resulta bastante obvia: el mantenimiento en el Tratado de la exigencia de unanimidad para ciertas materias permite dudar de la capacidad decisoria en estos ámbitos, al multiplicar las posibilidades de vetos. En el Tratado de Niza la unanimidad se sustituye por la mayoría cualificada en 35 nuevos ámbitos<sup>190</sup>. No obstante, una buena parte de esta extensión se refiere a nombramientos o normas de procedimiento de órganos. En los temas sustanciales, los resultados han sido desiguales, pues la unanimidad subsiste en áreas importantes como seguridad social de los migrantes, distorsiones fiscales de la competencia, asilo, inmigración y cooperación judicial y policial. Una vez más

188 La Comisión, en aras de la simplicidad, había propuesto que cada formación eligiera su presidente por un mandato de un año, Dictamen para la CIG Una Constitución para la Unión, *op. cit.*, p. 11.

189 Las decisiones adoptadas en Helsinki se basaron en un informe de la Secretaría General del Consejo titulado El funcionamiento del Consejo en una Europa ampliada, del mes de marzo de 1999, SN 2139/99.

190 22 de ellos de manera inmediata tras la entrada en vigor del Tratado y el resto en una fecha posterior o mediante decisión unánime del Consejo.

se ha impuesto el método de la negociación caso por caso<sup>191</sup>, lo cual explica estos resultados limitados, pues los Estados han conseguido mantener su derecho de veto, al menos de manera temporal, en aquellas cuestiones que les afectan más directamente<sup>192</sup>.

Esta cuestión fue ampliamente debatida durante los trabajos de la Convención Europea, pero los resultados finales no son especialmente deslumbrantes. Resulta positivo que la mayoría cualificada se convierta en la regla general, tal y como establece el artículo I-23 del Tratado, y también que en caso de preverse la unanimidad el Consejo Europeo pueda autorizar (eso sí, por unanimidad) que el Consejo decida por mayoría cualificada, aunque la experiencia muestra que “pasarelas” similares en los Tratados de Niza y Amsterdam nunca han sido utilizadas. Asimismo, la unanimidad ha sido sustituida por la mayoría cualificada en una decena de ámbitos. Sin embargo, la posibilidad de veto por parte de un Estado no ha sido erradicada del Tratado, y en los ámbitos en los que subsiste, como por ejemplo fiscalidad o determinados aspectos de la política de medio ambiente, cabe dudar de la capacidad de tomar de decisiones con la debida agilidad cuando se haga efectiva la ampliación. Este punto ha sido especialmente criticado por la Comisión, que en su Dictamen para la CIG apuntaba diversas opciones que, sin dejar de ser realistas, podrían permitir evitar los bloqueos a los que puede conducir la unanimidad<sup>193</sup>. Sin embargo, una vez más los Estados, en las negociaciones de la CIG, han conseguido mantener sus “líneas rojas”. Tal vez en el futuro la única manera de avanzar en los ámbitos en los que se mantiene la unanimidad sea la de las cooperaciones reforzadas<sup>194</sup>. Además, no hay que olvidar que la práctica muestra una reducción sensible del recurso al voto en el Consejo<sup>195</sup>. Habrá que ver si esta evolución es consecuencia de la actitud de algunas

191 Elorza, J., "La Unión Europea después de Niza", *Política Exterior*, n° 79, 2001, pp. 84-103, p. 88.

192 Por ejemplo, Francia para los servicios culturales y audiovisuales en materia de política comercial, Alemania y otros en inmigración, Reino Unido en los temas fiscales y sociales, España en los fondos estructurales y de cohesión.

193 Por ejemplo, en ámbitos de competencias nuevas establecer el paso a la mayoría cualificada en una fecha determinada; o incluso redefinir la regla de la unanimidad para prever que, después de un tiempo de discusiones en el Consejo y tras una discusión del Consejo Europeo, la oposición de uno o dos Estados no pudiera impedir la aprobación por el Consejo de una medida para la cual la Constitución prevé la unanimidad, Dictamen para la CIG *Una Constitución para la Unión*, op. cit., pp. 7-8.

194 Sobre este mecanismo, véase el capítulo III.

195 No sólo el Consejo no decide casi nunca por mayoría cualificada después de la primera lectura en el procedimiento de codecisión, sino que las estadísticas muestran una reducción sensible de votaciones en relación a los años precedentes, Ponzano, P., "Le processus de décision dans l'Union européenne", *Revue des Affaires Européennes*, 2001-2002/1, pp. 5-15, p. 11.

presidencias o expresa una tendencia más general a primar la búsqueda de consenso en el seno del Consejo, práctica que resultará insostenible después de la ampliación.

La ampliación incide también en el cálculo de la mayoría cualificada. El sistema instaurado por los Tratados originarios, a partir de unos votos ponderados, lleva implícitos dos elementos: el número de Estados necesarios para reunir los votos requeridos para la adopción de una decisión, y el porcentaje de población que representan estos Estados. La ponderación tiene en cuenta el diferente peso demográfico pero lo "corrige" dando también importancia al elemento estatal. Ello explica que el factor demográfico de la ampliación (la gran mayoría de Estados candidatos son pequeños) tenga por resultado debilitar la posición relativa de los Estados grandes, lo que ha llevado a exigir un reequilibrio<sup>196</sup>.

Dicho reequilibrio ha sido abordado por el Tratado de Niza, que repondera los votos a favor de los 5 Estados grandes y explicita los dos factores (Estados y población) que hoy están implícitos en el sistema<sup>197</sup>. Se exige, así, una determinada mayoría de votos y una mayoría de Estados para adoptar una decisión. A estos dos requisitos se añade una cláusula potestativa de verificación demográfica, según la cual un Estado puede pedir que se compruebe que la votación representa el 62% de la población. Como se ha dicho repetidamente, esta cláusula beneficia principalmente a Alemania, en compensación por el mantenimiento del mismo número de votos que Francia, Italia y Reino Unido, a pesar de contar con unos 20 millones más de habitantes<sup>198</sup>.

La valoración que se ha hecho de este nuevo cálculo de la mayoría cualificada coincide en la crítica a su falta de simplicidad y transparencia<sup>199</sup>, señalando algunos las seme-

196 Ver el ensayo de Magnette, P. y Nicolaidis, K., *Grands et petits États dans l'Union Européenne: réinventer l'équilibre*, Notre Europe, Études et Recherches n° 25, mayo 2003, <http://www.notre-europe.asso.fr>

197 Véase Plechanová, B., *The Treaty of Nice and the Distribution of Votes in the Council. Voting Power Consequences for the EU after the Uncoming Enlargement*, European Integration online Papers, vol. 7, 2003, n° 6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-006a.htm>

198 En efecto, hay que tener en cuenta que el sistema de ponderación de votos iguala países de diferente tamaño demográfico, lo cual es un factor importante en la visibilidad del reparto de poder entre diferentes grupos de Estados (un buen ejemplo es la posición francesa, especialmente preocupada para mantener la paridad de votos con Alemania). Una excelente explicación de esta cuestión puede leerse en Mangas Martín, A., "El Consejo de la Unión en clave de reforma", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2002, n° 3, pp. 15-46, p. 21.

199 En este sentido, Gutiérrez Espada, C., "Una reforma 'difícil pero productiva': la revisión institucional en el Tratado de Niza", *Revista de Derecho comunitario europeo*, 2001, n° 9, pp. 27-75, p. 49, Andrés Sáenz de Santa María, P., "La reforma institucional en el Tratado de Niza: la búsqueda del círculo cuadrado", en Moreiro González, C., (coord.), *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Colex, Madrid, 2002, pp. 41-66, p. 52.

janzas con el sistema actual<sup>200</sup>, mientras que otros en cambio consideran que obstaculizará la toma de decisiones<sup>201</sup>. Por contra, también se ha destacado la dificultad para los Estados pequeños y medianos de formar una minoría de bloqueo, en la medida en que tienen que reunir una mayoría simple de Estados casi imposible de alcanzar vista la divergencia de intereses<sup>202</sup>. Lo cierto es que resulta difícil hacer previsiones de futuro, pues el comportamiento de los Estados no viene determinado únicamente por las previsiones del Tratado y no puede extrapolarse el funcionamiento actual a lo que será la Europa ampliada. Las preguntas son muchas: ¿se mantendrá la tendencia actual a buscar un consenso más allá de las reglas de votación?, ¿seguirán los Estados buscando alianzas diversas en función de la materia o bien se consolidarán minorías de bloqueo y coaliciones de carácter más permanente?, ¿qué uso harán los Estados grandes, y muy particularmente Alemania, de la cláusula demográfica, o cómo pesará en las negociaciones la mera posibilidad de su uso?, ¿la fractura que en Niza se ha abierto entre Estados grandes y pequeños se consolidará o se difuminará como hasta ahora en función de intereses concretos?

Con independencia de dichas preguntas, parece deseable una simplificación del cálculo de la mayoría cualificada. Al respecto, el Proyecto de Tratado elaborado por la Convención presentaba un cambio importante en su artículo 24, al definir la mayoría cualificada como una mayoría de Estados que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión. Esta nueva regla, que desde luego aporta un mayor grado de objetividad, simpleza y transparencia<sup>203</sup>, se convirtió en el auténtico caballo de batalla del Proyecto y motivó la no adopción del mismo en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre del 2003<sup>204</sup>, al no ser capaces de encontrar una solución satisfactoria entre las posiciones encontradas de quienes, como el gobierno español<sup>205</sup>, defendían el manteni-

200 Informe del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, de 4 de mayo de 2001.

201 Wessels, W., "Nice Results: The Millennium IGC in the Eu's Evolution", *Journal of Common Market Studies*, nº 2, pp. 197-219, p. 206, y también Dehousse, F., Coussens, W., *The Enlargement of the European Union. Opportunities and Threats*, Studia Diplomatica, vol. LIV, nº 4, 2001, p. 95.

202 Ponzano, *op. cit.*, p. 12.

203 Gutiérrez Espada la califica de "razonable, pues facilitará la adopción de decisiones", en "La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 897-941, p. 924. Por su parte, Paz Andrés valora positivamente la reforma desde el prisma de la eficacia pero plantea dudas respecto a la mayor legitimidad del sistema, en "El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?", *op. cit.*, p. 183.

204 Sobre este fracaso véase Powel, C., "El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió", *ARI*, nº 152, 2003.

205 Véase Torreblanca, J.L., "Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003", *ARI*, nº 121, 2003, pp.

miento del sistema de Niza y quienes, como Francia y Alemania, defendían el texto del Proyecto.

El cambio de gobierno en el Estado español propició un desbloqueo de las negociaciones en este punto<sup>206</sup>. Finalmente, el texto del Tratado mantiene en su artículo I-25 el principio de la doble mayoría, variando los porcentajes, pues se exige un 55% de miembros del Consejo, que representen al menos 15 de ellos, y un 65% de la población. A continuación se especifica que para constituir una minoría de bloqueo se precisarán al menos 4 Estados, de lo contrario se considerará alcanzada la mayoría cualificada. Cuando el Consejo decide sin propuesta previa de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, se requerirá el 72% de los Estados miembros y el 65% de la población. En el Protocolo relativo a las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión se establece que este sistema empezará a aplicarse a partir del 1 de noviembre de 2009, utilizándose hasta este momento el sistema de Niza. Pero además, la Conferencia adoptó una Declaración anexa al Tratado en la que se conviene que, cuando entre en vigor el Tratado, el Consejo adoptará una decisión sobre la aplicación de este artículo I-25 destinada a asegurar una transición “fluida” entre el sistema de Niza y el de la Constitución. El proyecto de dicha Decisión, incluido en la mencionada Declaración, estipula que cuando se reúna en el Consejo un número de miembros contrarios a una decisión, que representen las tres cuartas partes de la población o del número de Estados necesarios para constituir una minoría de bloqueo, el Consejo debatirá el asunto en vistas a alcanzar una solución satisfactoria para estos Estados, dentro de un plazo razonable y respetando los plazos obligatorios previstos en el derecho de la Unión. Esta Decisión, que recuerda la que se ha aplicado hasta ahora conocida como Compromiso de Ioannina<sup>207</sup>, estará en vigor al menos hasta el año 2014, fecha en que el Consejo podrá (pero no estará obligado a ello) derogarla. Se trata, sin ninguna duda, de una “transición” más que generosa. Tras la lectura de estas disposiciones la impresión es que la simplicidad que ofrecía el sistema de doble mayoría ha sido víctima de todas las garantías y redes de seguridad que los Estados han exigido.

### **La composición de la Comisión**

En relación con la Comisión, el principal reto que plantea la ampliación tiene que ver con su tamaño. Actualmente, todos los Estados cuentan con un comisario de su naciona-

---

206 Véase Torreblanca, J.I., “El gobierno socialista, la Constitución y la doble mayoría”; *ARI* n.º, 103, 2004.

207 Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994 sobre la adopción de decisiones por mayoría cualificada, adaptada por la Decisión de 1 de enero de 1995, DOCE C 1 de 1 de enero de 1995.



lidad, lo que implica un equilibrio entre todos, corregido a favor de los Estados grandes, que cuentan con un segundo comisario. Esta composición ya ha sido juzgada por muchos de excesiva, comprometiendo la eficacia de la institución y el mantenimiento del principio de colegialidad. El proceso de ampliación ha generado un consenso absoluto sobre la inviabilidad de mantener la fórmula actual, que llevaría a una Comisión más parecida a una asamblea que a un órgano ejecutivo y colegial.

El Tratado de Niza establece una solución de compromiso, una reforma en dos etapas. A partir del 1 de enero de 2005 (fecha que el Acta de Adhesión adelanta al 1 de noviembre del 2004), la Comisión estará formada por un nacional de cada Estado miembro. A partir del momento en que la Unión pase a estar formada por 27 Estados, el Consejo decidirá por unanimidad el número de miembros de la Comisión, que necesariamente tendrá que ser inferior al de Estados miembros. También tendrá que decidir las modalidades de un sistema de rotación igualitario, que asegure que ningún Estado estará ausente del colegio más de un mandato consecutivo y que los sucesivos colegios reflejen la variedad demográfica y geográfica de la Unión.

La solución de Niza ha sido criticada desde ángulos totalmente opuestos. Se ha dicho que la reforma pone de manifiesto que los Estados, grandes y pequeños, consideran su presencia en la Comisión en términos de representación, en contradicción con el carácter independiente que en teoría caracteriza a esta institución<sup>208</sup>. Por contra, otras voces consideran un grave error que la Comisión en el futuro no incluya un miembro de cada Estado, argumentado que lesiona las expectativas legítimas de los nuevos Estados y altera de manera esencial el sistema institucional comunitario, pues una Comisión que no sea plenamente representativa de todos los intereses posibles verá debilitada su legitimidad política y por lo tanto se comprometería su monopolio de la iniciativa legislativa y por extensión el sistema de votación por mayoría cualificada<sup>209</sup>.

El Proyecto de Tratado constitucional adoptado por la Convención apostó por una Comisión reducida, estableciendo que a partir del 1 de noviembre de 2009 tendría 15 miembros (el presidente, el ministro de Asuntos Exteriores en su condición de vicepresi-

---

208 Véase Areilza Carvajal, J.M., "La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea? ", *Política Exterior*, enero-febrero 2001, n° 79, pp. 104-119, p. 110. Con argumentos parecidos Pilar Mellado también defiende que la Comisión cuente con un número de comisarios menor que el de Estados miembros, en "Una Comisión Europea creíble", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2002, n° 3, pp. 47-56, p. 50.

209 Ver la polémica entorno a este tema entre J.Temple Lang y Giovanni Grevi en las publicaciones del European Policy Center, <http://www.theepec.be>

dente y trece comisarios europeos). Preveía también la existencia de comisarios sin derecho de voto, que podrían asistir a las deliberaciones, y que corresponderían a las nacionalidades que no estén presentes en el colegio propiamente dicho. El artículo 25 del Proyecto dejaba en manos del Consejo Europeo la decisión por la que se regulara el sistema de rotación para la elección de los comisarios europeos, respetando el principio de igualdad entre los Estados y reflejando debidamente las dimensiones demográficas y geográficas de los Estados de la Unión.

Esta nueva composición ha resultado polémica, siendo la propia Comisión uno de sus principales detractores<sup>210</sup>, con el argumento principal de que el distinto estatuto de los comisarios creará problemas y acabará debilitando políticamente a la institución, por no mencionar las innumerables dudas que quedan abiertas sobre el estatuto de los comisarios. Entre la doctrina, las opiniones están divididas, habiendo suscitado desde las más feroces críticas<sup>211</sup> hasta grandes alabanzas<sup>212</sup>.

Finalmente, también en este punto el resultado final de la CIG ha variado el texto inicial, al prever en el artículo I-26 del Tratado que la primera Comisión que se nombre en virtud de la Constitución estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluyendo a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores, que será uno de sus vicepresidentes. Acabado este mandato, la Comisión estará formada por un número de miembros que se corresponda con los 2/3 del total de Estados miembros, a no ser que el Consejo Europeo, por unanimidad, decida modificar esta cifra, lo cual plantea la duda de si esa modificación puede consistir en una elevación o incluso en equipararla al número de Estados miembros. Esta misma institución, también por unanimidad, deberá decidir un

210 Dictamen para la CIG *Una Constitución para la Unión*, op. cit., p. 5. Véase también la intervención de su presidente, Romano Prodi, de 30 de setiembre de 2003, en el espacio de debate del sitio "Futurum" (<http://europa.eu.int>), titulada *¿Porqué son necesarios 25 Comisarios por Europa?*.

211 Véase, por todos, Mattera, A., "Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du 'projet européen'", *Revue du Marché Unique Européen*, 2003, nº 1, pp. 5-12, p. 7.

212 Touscoz, J., "Brèves remarques juridiques sur les institutions de l'Union européen après le Conseil européen de Thessalonique", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 2003, nº 470, pp. 420-424, p. 423. Una opinión favorable pero más matizada es la que expone Martín Pérez de Nanclares, J., "El Proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, pp. 527-572, p. 562. Asimismo, Gutiérrez Espada, aún salutando la medida, expresa sus dudas sobre la figura de los comisarios sin voto: "me pregunto si no es ésa una concesión-complicación excesiva, capaz, eventualmente, de segar la hierba bajo los pies del avance conseguido", en "La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención", op. cit., p. 933.

criterio de rotación igualitario entre los Estados, que tenga debidamente en cuenta la diversidad demográfica y geográfica de los Estados. Obsérvese que la solución adoptada es muy similar a la de Niza: mantener durante un tiempo la presencia de todos las nacionalidades y prever para el futuro una reducción. Esta reducción estaba sometida, en Niza, al ritmo de las ampliaciones, y ahora en cambio dependerá de la fecha de entrada en vigor de la Constitución. Suponiendo que se cumplan las previsiones de ratificación en dos años, la Comisión que deberá nombrarse en 2009 todavía estará compuesta por un nacional de cada Estado. Es probable (aunque por supuesto no es seguro) que en esa fecha la Unión Europea ya esté formada por 27 Estados, con lo que de aplicarse el sistema Niza debería pasarse ya a la nueva composición. En otras palabras, para aquellos que defienden una Comisión reducida para salvaguardar su eficacia y como muestra de su independencia respecto a los Estados, la Constitución resulta altamente conservadora cuando no regresiva. Debe mencionarse, además, que los Estados han querido manifestar la importancia que otorgan al conocimiento de los trabajos de la Comisión mediante una Declaración anexa al Tratado en la que se estipula que, cuando ya no esté formada por un nacional de todos los Estados, la Comisión deberá prestar una atención particular a la necesidad de garantizar una transparencia absoluta en sus relaciones con el conjunto de los Estados, manteniendo un contacto estrecho con todos ellos, tanto si tienen o no un nacional en el colegio, para compartir informaciones y realizar consultas. Asimismo se indica que la Comisión deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar que todas las realidades políticas y sociales son debidamente consideradas, en particular garantizando que la posición de los Estados que no cuentan con un nacional en el colegio es tenida en cuenta a la hora de adoptar medidas de organización. Tal vez no pueda considerarse esta Declaración como un ataque frontal al principio de independencia, que sigue consagrado en el Tratado, pero es innegable que resulta muy significativa de la concepción que de la Comisión tienen los Estados miembros y de cuáles son sus preocupaciones al respecto. Esto contrasta con la ausencia de menciones sobre la necesidad de adoptar medidas de organización adecuadas para asegurar la eficacia de un colegio que durante una buena temporada estará formado por un amplio número de miembros. En este sentido, sería deseable buscar fórmulas de descentralización en la toma de decisiones y de coordinación por áreas temáticas, en la línea de lo propuesto por la propia Comisión<sup>213</sup>.

### **Un Parlamento Europeo representativo y de dimensiones operativas**

La ampliación supone un aumento problemático de miembros del Parlamento Europeo, que ahora ya es una cámara bastante numerosa. También puede provocar un

---

213 Dictamen para la CIG *Una Constitución para la Unión*, op. cit., p. 6.

aumento de las diferencias de representatividad entre sus miembros, debido a la falta de un procedimiento electoral uniforme y, por lo tanto, la proliferación de diferentes sistemas.

De todas las reformas adoptadas en Niza la de la composición del Parlamento Europeo es la que quizás más sorpresa ha suscitado, pues ya el Tratado de Amsterdam había limitado el número de escaños a 700, límite que Niza supera (se fija en 732), con algunas distribuciones de escaños que no responden a ninguna lógica<sup>214</sup>. En segundo lugar, se estipula un sistema de adaptación al proceso de ampliación complejo e incierto, pues se establece que hasta que no se llegue al máximo posible de 732 escaños se aumentarán a prorrata los escaños por país, con el límite que ningún Estado puede tener más representantes que los que tiene ahora<sup>215</sup>.

El Tratado constitucional aprobado por la CIG eleva de nuevo el número de miembros del Parlamento, cifrándolo en 750, número incluso superior al que decidió la Convención. Respecto a la distribución de escaños, el Tratado establece que, a partir de 2009, se garantizará la representación de los ciudadanos europeos de manera decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de seis miembros por Estado y un máximo de 96. La materialización concreta de dicha regla se deja en manos del Consejo Europeo. La nueva regla coincide con la defendida tradicionalmente por el Parlamento Europeo, y debe ser valorada positivamente por lo que aporta de claridad y objetividad, aunque el número total de 750 escaños puede parecer un tanto excesivo. Por contra, no hay novedades en relación al régimen electoral, repitiendo lo que ya dicen los Tratados actuales, es decir, que es el Consejo quien debe determinar las medidas necesarias para la elección de los parlamentarios europeos. No se profundiza, pues, en la representatividad de esta cámara<sup>216</sup>.

---

214 Por ejemplo, a Chequia y Hungría corresponden menos escaños que a Estados con un peso demográfico similar, como Bélgica o Portugal. Probablemente, debe leerse en clave de compensación a determinadas posiciones en materia de ponderación de votos en el seno del Consejo.

215 Para la legislatura 2004-2009, el artículo 11 del Acta de Adhesión asigna a cada Estado miembro un número de escaños que representa la suma de los previstos en la Declaración nº 20 de Niza más los resultantes de la asignación de los 50 que no ocuparán Bulgaria y Rumanía, respetando el equilibrio entre los actuales Estados miembros, que no ven aumentado el número de escaños que tienen en la actualidad. Eso ha permitido dar satisfacción a Chequia y Hungría, que finalmente tienen 24 escaños, igual que Bélgica, Portugal y Grecia.

216 Es este sentido crítico véase Andrés Sáenz de Santa María, P., "El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?", *op. cit.*, p. 194.

## **El impacto de la ampliación en el sistema judicial**

La creación del Tribunal de Primera Instancia no ha sido suficiente para aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia (TJCE). La ampliación comportará más jueces, más lenguas de procedimiento, más cuestiones prejudiciales y nuevos sistemas legales, quizás algunos alejados de las actuales familias jurídicas. Eso obliga no sólo a responder cómo se puede mantener la eficacia del funcionamiento de la institución con respecto al número de jueces, sino también hasta qué punto no hay que renovar a fondo el sistema judicial comunitario para dar una respuesta rápida y de calidad a las demandas que se le plantean, manteniendo el necesario grado de uniformidad jurídica.

Con respecto a la composición del TJCE en una Europa ampliada, el Tratado de Niza prevé expresamente el principio de un juez por Estado miembro, primando la representatividad de todos los ordenamientos jurídicos en el seno del Tribunal, para garantizar tanto la calidad de su jurisprudencia como su aceptación en el ámbito jurídico interno de todos los Estados<sup>217</sup>.

El aumento del número de jueces hace inviable el mantenimiento de su actual organización, que sigue reservando determinadas decisiones a la formación plenaria. El Tratado de Niza prevé que el TJCE podrá operar en salas de 3 y 5 jueces, en la denominada Gran Sala, integrada por 11 jueces y presidida por el Presidente del Tribunal, y en formación plenaria. La regla general es la atribución de los asuntos a las Salas, decidida por el propio Tribunal, aunque se mantiene el privilegio, para los Estados miembros y las instituciones que sean parte en un proceso, de poder pedir la formación de Gran Sala. La formación plenaria se convierte en la excepción, prevista sólo para la destitución del Defensor del Pueblo y de miembros de la Comisión y del Tribunal de Cuentas y aquellos casos en que, por su importancia excepcional, el propio Tribunal, una vez escuchado el abogado general, así lo decida.

---

217 En cambio, no se ha procedido a aumentar el número de los abogados generales, que continúa fijado en 8, aunque se prevé la posibilidad de que el TJCE pida un aumento al Consejo, que decidirá esta cuestión por unanimidad. Habrá que ver en el futuro cómo se repartirán en una Europa de 25 Estados los 8 abogados generales: no parece fácil combinar los privilegios actuales de los grandes Estados y un sistema rotatorio que resulte satisfactorio para todos. La justificación de esta medida se encuentra en la supresión de la intervención de los abogados generales en todos los asuntos que se presentan delante del TJCE. La revisión del estatuto del TJCE operada a Niza prevé que el TJCE, una vez escuchado el abogado general, puede decidir que un asunto sea juzgado sin conclusiones del abogado general si no presenta ninguna cuestión de derecho nueva. Teniendo en cuenta la contribución que han significado las conclusiones de los abogados generales al desarrollo del derecho comunitario es de esperar que no se limiten sus intervenciones más allá de lo razonable.

Con respecto a la composición del Tribunal de Primera Instancia (TPI), el Tratado de Niza desvincula parcialmente su composición del número de Estados miembros, estableciendo que contará con al menos un juez por Estado. La fijación concreta de esta fórmula se remite al Estatuto, que ha mantenido la cifra de 15 jueces, y el Acta de Adhesión estipula en su artículo 13 que el TPI estará formado por 25 jueces.

El Tratado de Niza modifica de manera importante la distribución de competencias entre los dos órganos judiciales comunitarios<sup>218</sup>, al convertir al TPI en el juez de derecho común a nivel comunitario, y prever futuras salas jurisdiccionales, que podrán conocer en primera instancia de recursos interpuestos en materias específicas. Contra sus decisiones se podrá interponer un recurso de casación o de apelación en el TPI, con un reexamen excepcional del TJCE en casos en que se ponga en peligro la unidad de la jurisprudencia. La materialización práctica de estas previsiones se deja en manos del Consejo, que deberá adoptar las decisiones oportunas<sup>219</sup>. Al respecto hay que señalar que, aunque no es previsible que en los años inmediatamente posteriores a la ampliación, es decir a corto plazo, haya un aumento espectacular del contencioso comunitario, la actual situación de sobrecarga de trabajo que sufren TJCE y TPI plantea el imperativo de aprovechar al máximo las posibilidades que abre la reforma de Niza. Resulta conveniente, pues, que lo más rápidamente posible, el Consejo agote las posibilidades de atribución de recursos al TPI y, muy especialmente, decida la creación de salas jurisdiccionales específicas<sup>220</sup>. Hasta que las posibilidades abiertas por el Tratado de Niza no hayan sido agotadas no resulta fácil realizar una valoración sobre el carácter suficiente o no de la reforma<sup>221</sup>. En cuanto al Tratado constitucional, los cambios que introduce se sitúan en una línea conti-

---

218 Véase un excelente análisis del tema en Andrés Sáenz de Santa María, P., y Fernández Pérez, B., “La reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea en el Tratado de Niza”, en *Noticias de la Unión Europea*, 2003, nº 218, pp. 9-24.

219 Para un comentario crítico, Ruíz-Jarabo, D., “La reforma del Tribunal de Justicia realizada por el tratado de Niza y su posterior desarrollo”, en Moreiro González, C., (coord.), *Tratado de Niza. Análisis...*, op. cit., pp. 83-104, p. 85.

220 De momento está prevista una en el ámbito de la función pública comunitaria y otra para patentes, pero no se han concretado.

221 A pesar de ello, ya algunas voces autorizadas han expresado sus dudas al respecto: Vesterdorf, B., “The Community court system ten years from now and beyond: challenges and possibilities”, *European Law Review*, 2003, nº 3, pp. 303-323, p. 316.

nuista<sup>222</sup> y no alteran la sustancia de la organización judicial comunitaria. Entre las novedades aportadas destaca un cambio en la denominación de los órganos<sup>223</sup> y una ampliación del ámbito competencial del Tribunal de Justicia (especialmente en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia) lo cual hace aún más acuciante la necesidad antes aludida de profundizar al máximo en la reforma del sistema jurisdiccional.

### El régimen lingüístico

La ampliación tiene un impacto de especial magnitud en el régimen lingüístico de la Unión Europea, que afecta directamente al trabajo y la organización de las instituciones comunitarias, aunque también plantea cuestiones que van más allá del estricto marco institucional. En el Tratado de la Comunidad Europea encontramos actualmente varios artículos que se refieren a cuestiones lingüísticas. En primer lugar, cabe mencionar el artículo 314 (y correspondientes de los otros Tratados) que establece las lenguas en las que la versión del Tratado será auténtica, mencionando, en su versión anterior a la presente ampliación, el alemán, el francés, el italiano, el neerlandés, el danés, el español, el finés, el griego, el inglés, el irlandés, el portugués y el sueco. Se trata, como puede observarse, de lenguas que han sido reconocidas como lenguas oficiales en el conjunto del territorio de cada uno de los Estados miembros. Este precepto, que ha estado presente desde los tratados originarios, siendo adaptado como es lógico a raíz de las sucesivas ampliaciones, ha adquirido una nueva relevancia a partir del Tratado de Amsterdam. En efecto, en dicha revisión del Tratado se introdujo el artículo 21 TCE que establece: “Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 7 en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esta misma lengua”. Se trata, por tanto, de un auténtico derecho lingüístico que forma parte del estatuto de la ciudadanía de la Unión.

222 La expresión es de Sobrino Heredia, J.M., “El sistema jurisdiccional en el proyecto de Tratado constitucional de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, nº 16, pp. 993-1040, p. 997. También puede consultarse García Alonso, R., “La ¿nueva? arquitectura judicial europea”, en Albertí, E.(dir.), *El Proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, op. cit., pp. 359-384, y Pueyo Losada, J., “El Tribunal de Justicia y el futuro constitucional de la Unión Europea”, en Pueyo Losada, J. (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, op.cit., pp. 129-182.

223 Los actuales órganos pasarán a denominarse Tribunal de Justicia, Tribunal General y Tribunales especializados.

En segundo lugar, el artículo 290 del TCE estipula que el régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad será fijado por el Consejo por unanimidad. La norma que desarrolla este precepto es el Reglamento del Consejo nº 1 de 15 de abril de 1958, modificado debidamente tras las sucesivas ampliaciones<sup>224</sup>. Dicho Reglamento estipulaba en su artículo, antes del 1 de mayo, que las lenguas oficiales y las lenguas de trabajo de las instituciones serán el alemán, el castellano, el danés, el finés, el francés, el griego, el inglés, el italiano, el neerlandés, el portugués y el sueco. El reconocimiento de una lengua como oficial implica que todos los actos jurídicamente obligatorios serán traducidos y publicados en esa lengua, y que podrá ser utilizada en las sesiones de dichas instituciones. Asimismo, el Diario Oficial de la Unión se publica en todas las lenguas oficiales, al igual que los documentos que tienen un interés público. Se parte, pues, del reconocimiento de la pluralidad lingüística, como un signo de respeto de las identidades culturales de los Estados y como una manifestación del principio de igualdad entre los mismos, así como una necesidad para garantizar el principio de seguridad jurídica y no discriminación. Asimismo se pueden argüir razones de transparencia, accesibilidad y visibilidad del sistema institucional frente a la ciudadanía. Es preciso señalar que el Reglamento antes mencionado prevé que las instituciones podrán determinar las modalidades de aplicación de este régimen lingüístico en sus reglamentos internos. Se trata normalmente de normas destinadas a garantizar la igualdad lingüística en las actividades específicas de cada institución, pero también este principio general ha sido objeto de modulaciones. En el caso de la Comisión, por ejemplo, las lenguas de trabajo son el inglés, el francés y el alemán, lo cual significa que en las reuniones semanales del colegio de comisarios sólo se asegura el servicio de interpretación en estas lenguas. En el trabajo diario, interno, de los servicios administrativos de la Comisión se utilizan el inglés y el francés, sin interpretación simultánea ni traducción.

A partir de los preceptos hasta ahora descritos cabe hacer algunas consideraciones. Nótese, en primer lugar, que no hay una coincidencia exacta entre las lenguas mencionadas en el artículo 314 del TCE y el artículo 1 del Reglamento que define el régimen lingüístico. En efecto, el irlandés es “lengua de Tratado” pero no “lengua de las instituciones”<sup>225</sup>. Ello pone de manifiesto que no existe una igualdad entre las len-

---

224 Puede consultarse la versión consolidada: CONSLEG: 195R0001-01/01/1995.

225 En las negociaciones de adhesión, Irlanda solicitó para el irlandés la condición de lengua oficial pero no la de lengua de trabajo. La diferenciación entre estos dos conceptos no pareció oportuna y el gobierno irlandés acabó aceptando renunciar al estatuto de lengua oficial y de trabajo con la compensación de ser incluido como lengua del Tratado.



guas<sup>226</sup> y que cabe imaginar, en función de las circunstancias, estatutos diferenciados para las lenguas dentro de la Unión<sup>227</sup>. La segunda consideración que debe expresarse tiene que ver con el hecho de que las lenguas contempladas no abarcan todas las lenguas que se hablan en los territorios de los Estados miembros. Esta opción se tomó en 1958 y ha prevalecido hasta ahora. Antoni Milian avanza los siguientes motivos como posible explicación de la decisión que tomaron los Estados fundadores: el hecho que las lenguas contempladas son suficientes para garantizar la seguridad jurídica; los costes presupuestarios de una opción más amplia; el número reducido de habitantes que hablaban otras lenguas y, por último, la escasa atención que en aquel momento los poderes públicos y los ordenamientos internos prestaban a las lenguas regionales<sup>228</sup>. Las consecuencias que se derivan de esta realidad son de índole tanto política como jurídica. Jurídicamente significa que muchos ciudadanos ven como sus derechos lingüísticos, reconocidos a partir del carácter oficial de su lengua en el territorio en que viven, se ven recortados cuando entre en juego una norma o una institución europea. Políticamente, se puede afirmar que traduce una visión estatalista de la integración europea y una concepción limitada, por no decir falsa, del pluralismo cultural y de la igualdad entre las lenguas.

La aplicación de los actuales criterios lingüísticos a la Unión Europea formada por 25 Estados ha significado que a partir del 1 de mayo del 2004 el número de lenguas oficiales se ha elevado a veinte<sup>229</sup>. En el momento de la adhesión de Bulgaria y Rumania habrá que añadir dos nuevas lenguas oficiales y en el caso de la reunificación de Chipre, o en una eventual adhesión de Turquía, también el turco pasaría a ser lengua oficial. Existe un consenso respecto a la necesidad de mantener los principios actuales del régimen lingüístico, por razones políticas y de principio, en la línea de las garantías y el res-

---

226 A parte del caso irlandés podrían ponerse otros ejemplos, como el del luxemburgués, que no es ni lengua oficial ni lengua de Tratado pero en cambio se incluye automáticamente en todos los programas lingüísticos de la Comunidad.

227 En este sentido Milian i Massana, Antoni, *La igualtat de les llengües a les institucions de la Unió Europea, Mite o realitat?*, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2003, p. 23.

228 Milian Massana, *op. cit.*, p. 19.

229 A las once actuales se les añade el eslovaco, el esloveno, el estonio, el húngaro, el letón, el lituano, el maltés, el polaco y el checo.

peto de la pluralidad cultural antes mencionado<sup>230</sup>. El reto consiste, pues, en prever los mecanismos que permitan conciliar dichos principios con la exigencia de eficacia y economía en el trabajo de las instituciones, lo cual no va a resultar fácil.

En efecto, en términos cuantitativos, y según datos publicados por la Comisión<sup>231</sup>, la ampliación implicará un aumento del 82% de las lenguas oficiales y de un 40% de las páginas traducidas. Se necesitarán 60 traductores más para cada una de las lenguas oficiales y el coste del servicio de traducción pasará de 230 MEUR a 320 MEUR para la Comisión y de unos 550 a 808 para el total de las instituciones. Por lo que respecta a los servicios de interpretación, hay que recordar que el Servicio de Interpretación cubre no sólo las necesidades de la Comisión, sino también del Consejo, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, del BEI y otros órganos y agencias de la Unión Europea. En este terreno las previsiones son que se necesitarán unos 40 intérpretes para cada nueva lengua por día, lo que implicará un aumento de un 40% del personal actual del servicio, sin contar la utilización de intérpretes *freelance*. Para hacer frente a estas necesidades la Comisión ha previsto la creación de Unidades de Coordinación de la Traducción en cada nuevo Estado y antenas en estos países que refuerzan el trabajo de los traductores. La Comisión asimismo ha puesto en marcha varios procesos de selección de personal para cubrir las nuevas necesidades, así como previsiones para poder contar con nuevos servicios *freelance*. A pesar de estos esfuerzos, los servicios de la Comisión ya han manifestado las dificultades respecto a algunas lenguas. Por ejemplo, la Comisión anunció que el 1 de mayo no habría suficientes intérpretes para garantizar la interpretación del maltés hacia las 19 lenguas restantes, lo cual podría implicar la imposibilidad que los representantes del Estado maltés utilizaran dicha lengua a pesar de estar reconocida como lengua oficial, ni tampoco se podría asegurar la traducción de todos los documentos<sup>232</sup>. Ello motivó la adopción por el Consejo de un Reglamento que prevé medidas de excepción temporales en relación con esta lengua, en el que se prevé que, sin que ello signifique alterar el estatuto del maltés como lengua oficial, las instituciones no estarán obligadas a traducir todos los documentos y publicarlos en maltés por un periodo de tres

230 Para W. Kok, autor del informe encargado por la Comisión europea y titulado *Ampliación de la Unión Europea. Logros y desafíos*, presentado en marzo del 2003, “la aceptación de la diversidad ha sido uno de los principios fundamentales de la integración europea” (p.67).

231 Véase al respecto el documento publicado por el SCIC en 2003, titulado *Giving the new Member States a voice in Europe* (<http://europa.eu.int/comm/scic>) y las notas de la Comisión MEMO/04/34 y MEMO/04/35 de 17 de febrero del 2004.

232 Otras lenguas problemáticas en este sentido y también por la falta de traductores disponibles son el estonio, el letón y el lituano.

años<sup>233</sup>. Quedan fuera de esta excepción los reglamentos adoptados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo, lo cual resulta interesante porque pone de manifiesto la posibilidad de discriminar los regímenes de traducción en función de la naturaleza del documento<sup>234</sup>.

Es preciso que dichos esfuerzos materiales se vean acompañados de una simplificación, determinando las necesidades reales del plurilingüismo y discriminando entre aquellas situaciones o hechos que requieren traducción o interpretación en todas las lenguas y aquellas en las que esta garantía no tiene por qué ser prioritaria.

En la Unión Europea ampliada, además, se producirá la paradoja de que serán reconocidas como oficiales y de trabajo lenguas habladas por un número de habitantes sensiblemente inferior al de otras lenguas que no tienen ningún reconocimiento oficial en la Unión<sup>235</sup>. El Proyecto de Tratado elaborado por la Convención no aportaba ninguna novedad sustantiva al régimen lingüístico, siendo únicamente destacable algunas nuevas referencias al respeto de la diversidad cultural y lingüística entre los objetivos de la Unión. El nuevo gobierno del Estado español introdujo en la última fase de las negociaciones la pretensión de que se contemplara un estatuto para las lenguas que son oficiales en parte del territorio del Estado español: catalán, euskera y gallego<sup>236</sup>. La opción que parecía más racional era la de otorgar a dichas lenguas la categoría de lengua de Tratado pero no la de lengua oficial, es decir, un estatuto similar al del irlandés. Finalmente, el artículo IV-448 del texto de Tratado adoptado por la CIG, tras mantener en su primer apartado el mismo criterio que el actual en lo que respecta a las lenguas en las que las versiones del Tratado serán auténticas, añade un segundo apartado que dispone lo siguiente: “El presente Tratado podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados

---

233 Reglamento (CE) 930/2004 del Consejo, de 1 de mayo de 2004, DO L 169 de 1 de mayo de 2004.

234 También la Comisión se ha visto obligada a tomar medidas internas para equilibrar la oferta y la demanda de traducción, que establecen determinadas exigencias que deberán respetarse en función del documento. Véase el documento IP/04/679 de 26 de mayo de 2004.

235 Esta situación ya se produce acutalmente, pero una vez más la ampliación le confiere una dimensión más radical. Por ejemplo, mientras el maltés es hablado por poco más de 360 mil personas, el catalán cuenta con más de seis millones de hablantes. Las cifras pueden verse en Milian, *op. cit.*, pp. 65-66 y también en M. Siguan, *La política lingüística de la Unión Europea*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, julio 2004, <http://realinstitutoelcano.org/documentos>

236 Véase la Intervención del Presidente del Gobierno, D. José Luis Rodríguez Zapatero, en el Pleno del Congreso de los Diputados para Informar sobre las posiciones que llevará España al Consejo Europeo de 17 y 18 de junio, <http://www.es-ue.org/Documents>

miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio. El Estado miembro de que se trate facilitará una copia certificada de estas traducciones que se depositará en los archivos del Consejo.” Asimismo, se anexa al Tratado esta Declaración al respecto: “La Conferencia considera que la posibilidad de traducir el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en las lenguas a que se refiere el apartado 2 del artículo IV-448 contribuye a cumplir el objetivo de respetar la riqueza de la diversidad cultural y lingüística de la Unión enunciado en el cuarto párrafo del apartado 3 del artículo I-3. En este contexto, la Conferencia confirma el compromiso de la Unión con la diversidad cultural de Europa y la especial atención que seguirá prestando a éstas y otras lenguas.”

Se trata de unas disposiciones que tienen, en nuestra opinión, una gran relevancia política<sup>237</sup>. En efecto, es la primera vez que el Tratado alude y da un cierto reconocimiento a otras lenguas que no son las oficiales en la totalidad del territorio de los Estados, lo cual supone un apoyo importante a la pluralidad cultural y lingüística. Ello puede tener efectos en cuanto a una mayor efectividad jurídica de dicho principio y podría significar también un primer paso para un avance futuro del papel de dichas lenguas en la Unión Europea.

Por otro lado, las consecuencias que pueda tener esta disposición para los derechos de los ciudadanos deberán ser precisadas en el futuro. Las únicas lenguas auténticas son las mencionadas en el primer apartado del artículo IV-448 y, por tanto, a las otras lenguas no se les otorga el estatuto de lengua del Tratado, lo cual significa que no incorpora el derecho de los ciudadanos de dirigirse a las instituciones de la Unión en alguna de estas lenguas. Se crearía, de esta manera, un tercer nivel en la actual estratificación: lenguas oficiales y de trabajo de las instituciones, lenguas del Tratado y lenguas en las que existe una traducción oficial. Hacer uso de esta última posibilidad queda en manos de los gobiernos de los Estados, que deberán sufragar el coste de dicha traducción, y que deberán entregar una copia certificada de estas traducciones para depositarse en los archivos del Consejo. Los ciudadanos dispondrían, pues, de una versión oficial de la Constitución europea en su lengua, pero seguirán sin poder utilizarla en sus relaciones con las instituciones europeas. Nótese que el artículo I-16 que define los derechos que integran el esta-

---

237 Más allá de lo que signifique esta nueva disposición para la Unión Europea, no debe menospreciarse los efectos que pueda tener en el interior de los Estados

tuto de la ciudadanía establece que todos los ciudadanos podrán dirigirse a las instituciones y obtener una respuesta “en una de las lenguas de la Constitución”. Esta expresión es precisada en el artículo III-128 que especifica que estas lenguas son las contempladas en el artículo IV-448, es decir, las de versiones auténticas, no las traducciones.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Al inicio de este trabajo nos planteábamos la pregunta de si la Unión Europea está en condiciones de hacer compatible el actual proceso de ampliación con una profundización del proyecto de integración europea. El análisis del impacto de la adhesión de los nuevos Estados en los diferentes capítulos de este estudio nos lleva a una respuesta parcialmente negativa, en la medida en que la adecuación de la Unión a la nueva realidad presenta un panorama de luces y sombras.

Así, en cuanto a la **construcción de una comunidad de valores**, la culminación del actual proceso de ampliación supone el ingreso de Estados con sistemas políticos y jurídicos en fase de consolidación. No se plantea, pues, una cuestión de heterogeneidad de tradiciones políticas, sino de asunción de valores ajenos a su pasado histórico, cultural y político. Estos países cuentan con una problemática acentuada en ámbitos como las minorías nacionales, consecuencia de los acontecimientos históricos acaecidos en el continente europeo. Al mismo tiempo, la Unión Europea se encuentra en una fase de construcción política y de definición de valores, que le ha llevado a elaborar un nuevo texto que, bajo la forma de un tratado internacional, reúna algunos de los rasgos más significativos que en derecho comparado se atribuyen a una Constitución. Aunque es difícil valorar el grado de impacto de la estrategia de la adhesión en este proceso de definición de parámetros democráticos y de respecto de derechos fundamentales, es innegable que el ingreso de Estados con el pasado de los actuales candidatos, ha contribuido decisivamente a romper con más de cuarenta años de presupuestos tácitos en ámbitos de especial sensibilidad que justifican todas las medidas posibles para garantizar la seguridad jurídica. Sin embargo, la definición de los valores y de los derechos que se garantizan en el seno de la Unión es una realidad que hay que acompañar de los mecanismos adecuados para garantizar el respeto de estos derechos y de los instrumentos para resolver los problemas específicos que presentan estos países. En este sentido, es positiva la inclusión de referencias y mecanismos que permiten la adopción de medidas de discriminación positiva para luchar contra el racismo, la xenofobia o el antisemitismo; las menciones explícitas a la necesidad de proteger los derechos y la cultura de las minorías; los instrumentos de prevención y control previstos en el actual artículo 7 del TUE y el artículo I-59 del Tratado Constitucional

para sancionar políticamente a los Estados infractores; y la posibilidad de la retirada voluntaria de la Unión (artículo I-60 del Tratado Constitucional).

Ahora bien, en nuestra opinión, habría que completar el mecanismo de sanción política previsto con la potenciación del papel del Tribunal de Justicia, especialmente a partir de dos vías: primero, ampliando su jurisdicción y, segundo, ampliando las posibilidades de recursos directos de los particulares. Sin duda, el Tribunal debe ser una pieza clave en el diseño de una Unión Europea diversa, donde los Estados vean limitado su peso en favor del pluralismo cultural y territorial. Por otra parte, sin menoscabar la importancia de dotar a la Carta de Derechos Fundamentales de valor jurídico obligatorio a través de su integración en el Tratado Constitucional, quizá haya que lamentar la ocasión de reconocer nuevos derechos acordes con la sociedad multicultural de la Europa actual.

El diseño de una Unión Europea diversa pasa también por la **participación de las entidades regionales**. Desde una perspectiva positiva de la ampliación, el Comité de las Regiones podría ser un marco idóneo como plataforma común de diálogo, precisamente por su amplitud y diversidad. Un foro de estas características propicia el conocimiento recíproco entre entidades territoriales de la Unión Europea, incluidas las de los Estados de reciente incorporación donde puedan colaborar entre ellas. Desde diferentes instancias se ha considerado que la cooperación entre entidades regionales y locales facilita la integración de los nuevos miembros en la Unión Europea, acerca a los ciudadanos, fomenta la cohesión territorial y contribuye a la paz y a la estabilidad.

Tras la ampliación, la composición del Comité se ha homogeneizado más, ya que la mayoría de sus miembros disponen de competencias administrativas con independencia del nombre que reciban (sean regiones, condados, ciudades) de manera que está más cohesionado como órgano de representación territorial. Una composición esencialmente de entes locales y de entes regionales con competencias administrativas justifica, también, las reivindicaciones de las regiones con poderes legislativos para buscar un espacio propio en el seno de la Unión, bien mediante una cámara específica en el Comité, bien en algún otro órgano o institución. Ello no debería provocar que algunas regiones con poderes legislativos se disgregaran definitivamente del conjunto de las entidades regionales. De ser así, podría acabar pensándose que la dimensión regional nunca ha gozado de solidez y dicha afirmación podría acabar por arrastrar, también, al Comité de las Regiones y a otras iniciativas europeas que tratan de acercar las instituciones a las entidades territoriales. Tal disgregación, en nuestra opinión, sería igualmente contraria al papel de enlace y de integración que el Comité está llamado a representar respecto de las nuevas regiones y entes locales dentro de la Unión.

En cambio, desde una visión más pesimista de la ampliación, las discrepancias que ya existían entre distintas entidades territoriales podrían aumentar en la misma proporción que el número de miembros del Comité. La falta de apoyo de algunos entes locales y regionales al Comité sugiere un camino lento pero seguro hacia su desaparición. El Comité tendrá, entonces, que trabajar duro y consolidar valores comunes a todos sus miembros si pretende reforzar su propia legitimidad. Para ello es indispensable la complicidad de los entes regionales y locales para que el Comité logre sus objetivos. No hay que olvidar que el reconocimiento de la dimensión regional en el texto del Tratado Constitucional ha sido una reivindicación difícil de conseguir.

Respecto al Consejo de Ministros de la Unión Europea, continuará siendo de carácter intergubernamental, por lo que la presencia de las regiones en esta institución deberá articularse dentro de las delegaciones de los respectivos Estados. Por este motivo, es recomendable que se refuercen los mecanismos de cooperación internos que garanticen la participación de las regiones en el Consejo cuando se traten asuntos de su competencia. Con esta medida disminuirá el agravio comparativo de algunas regiones con los Estados pequeños que entrarán en la Unión. Además, aunque a corto plazo la entrada de estos países debilite el peso político de algunas regiones con poderes legislativos, quizás, en un espacio más dilatado de tiempo dichos Estados les proporcionen nuevos horizontes ahora inimaginables. Es posible que Galicia, Cataluña o País Vasco encuentren en Chipre, Malta o Eslovenia colaboradores con quienes defender intereses comunes como la protección de las lenguas o la necesidad de estar más representadas en la futura Unión. Los Estados más pequeños junto con las naciones sin Estado o las regiones con poderes legislativos podrían configurarse como el grupo de los países menos representados de la Unión y actuar en consecuencia.

Por lo que respecta a la pregunta **¿quién hace qué en la Unión Europea?**, la ampliación implica un importante reto de viabilidad futura del propio proceso de construcción europea que exige una redefinición de sus misiones ante un futuro incierto a nivel económico, político y social y una redefinición de sus instrumentos para gestionar una mayor heterogeneidad y desigualdad entre sus miembros.

La Unión ha logrado superar con cierto éxito las difíciles negociaciones de adhesión, pero ello no impide prever una compleja y larga transición en el período de postadhesión, pues la ampliación afecta al futuro desarrollo de las competencias europeas, acentúa algunos problemas y destaca carencias ya existentes.

La ampliación impide seguir con la lógica de constantes reformas y adaptaciones a los Tratados constitutivos y obliga a disponer de un marco más comprensible y coheren-

te que permita llevar a cabo los objetivos asignados en el ámbito de las competencias atribuidas por los Estados miembros. El nuevo Tratado Constitucional pretende instaurar una mayor estabilidad del marco fundamental, pero los difíciles consensos alcanzados en la CIG de 18 de junio de 2004 dibujan un panorama lleno de incertidumbres.

El Tratado Constitucional sistematiza las competencias atribuidas a la Unión estableciendo una tipología de competencias que incluye distintos ámbitos materiales y marca una diferente intensidad en el ejercicio de las competencias, sin embargo varios nuevos interrogantes surgen a partir de esta clasificación. Sin incorporar cambios radicales de fondo, se persigue mantener un cierto margen de flexibilidad para evitar la parálisis de la Unión ante los futuros desafíos. La sistematización realizada en la I parte del Tratado Constitucional clarifica algunos conceptos y principios de funcionamiento de la Unión, sin embargo las bases jurídicas concretas se integran en la III parte del texto, donde no se ha llevado a cabo la suficiente labor de adaptación y simplificación de las mismas. El Tratado Constitucional también generaliza el procedimiento legislativo (salvo excepciones) e introduce una nueva tipología de actos jurídicos que pretenden diferenciar la función legislativa de otras funciones "no legislativas". En definitiva cabe señalar que en el fondo y a pesar de la simplificación alcanzada en la primera parte del tratado, la complejidad del sistema comunitario se mantiene dada la imposibilidad de relacionar las fuentes con los órganos de procedencia (ello sólo se da en los actos legislativos que, salvo excepciones, provienen del binomio Consejo/Parlamento Europeo) y por la imposibilidad de relacionar directamente las fuentes con la tipología de competencias previstas en el texto constitucional y desarrolladas en las bases jurídicas de la tercera parte del Tratado Constitucional. El texto constitucional mejora la situación actual de indefinición de competencias y de excesiva complejidad de instrumentos, pero no resuelve los problemas de fondo que derivan de la falta de convergencia de opiniones sobre el futuro de la Unión Europea, consecuencia de una falta de voluntad política de los líderes europeos para definir el horizonte de la integración.

La ampliación influye en la necesidad de potenciar la descentralización en la gestión de determinadas políticas (especialmente Política Agrícola Común y Política Regional) y en la necesidad de hallar fórmulas de coordinación que garanticen una mayor implicación por parte de las administraciones públicas centrales, regionales y locales, quienes deberán colaborar de manera más intensa y más responsable con el fin de contribuir conjuntamente a conseguir los objetivos económicos, sociales, medioambientales, culturales y políticos fijados a nivel europeo. El Tratado Constitucional otorga un mayor protagonismo a los Parlamentos nacionales sin llegar a crear mecanismos directos de control del principio de subsidiariedad por parte de todos los órganos con competencias legislativas. El Tratado Constitucional no ha recogido las reivindicacio-



nes de las regiones con competencias legislativas, aunque abre nuevas vías para que, en el ordenamiento interno de cada Estado, se pueda otorgar un papel (más relevante que el actual) a tales parlamentos regionales, especialmente en relación al derecho a la información, a la participación en el debate y discusión, al derecho de consulta y derecho de control.

Ante la eventualidad que en algunos momentos pueda llegar a ser imposible avanzar conjuntamente en dicho proceso de integración para hacer frente a los nuevos desafíos del terrorismo, los crímenes a gran escala, el control de la inmigración o la defensa de los intereses y valores europeos en un marco de creciente globalización, será inevitable que algunos Estados opten por iniciar un proceso de cooperación reforzada o estructurada. Su articulación orgánica, funcional e instrumental puede llegar a ser muy compleja pero es la salida para desbloquear situaciones enquistadas en ámbitos fundamentales para algunos Estados. El Tratado Constitucional crea nuevas posibilidades para reconocer una asimetría que la ampliación ha acentuado de forma significativa.

Por último, **en el ámbito institucional**, el Tratado de Niza ha adoptado algunas reformas destinadas a adecuar el marco institucional de la Unión Europea a la ampliación, aunque las soluciones aportadas no resultan del todo satisfactorias. Por ejemplo, con respecto a la mayoría cualificada, es difícil prever cómo funcionará en la práctica el nuevo sistema y si dificultará la toma de decisiones, pero en cualquier caso, no hay duda sobre su falta de simplicidad y transparencia. Por otro lado, mantener en el Tratado la exigencia de unanimidad para ciertas materias puede paralizar la toma de decisiones. Igualmente, con respecto a la Comisión, Niza establece una solución de compromiso que no resuelve el futuro de esta institución. En cuanto al Parlamento Europeo, se ha aumentado el ya probablemente excesivo número máximo de eurodiputados y además no se ha aplicado una lógica clara en la asignación de los escaños por países. Quizás de todas las novedades de Niza la más positiva sea la relativa a los órganos judiciales.

A pesar de estas insuficiencias, las reformas decididas, conjuntamente con los procesos internos de reflexión que han emprendido todas las instituciones, permiten prever que finalmente se dará satisfacción al imperativo mínimo de eficacia para evitar un colapso institucional. La gran mayoría de las medidas que se requieren y en las que todavía es preciso seguir trabajando atañen al funcionamiento material y a los métodos de trabajo de las instituciones, por lo que son de su competencia interna y no requieren ninguna modificación de los Tratados.

Ahora bien, la ampliación ha sido el detonante de un debate institucional que va mucho más allá de este reto mínimo de eficacia al abordar también la necesidad de una

mayor legitimidad del sistema. Los debates que se han llevado a cabo al respecto en el marco de la Convención Europea muestran que la discusión sobre la arquitectura institucional reproduce la tradicional fractura entre los Estados que preconizan un modelo más intergubernamental y aquellos que defienden una Europa de cariz más "comunitario" o "cuasi-federal". Los Estados candidatos, en líneas generales, han apostado por un refuerzo de las instituciones más propiamente comunitarias, como el Parlamento o la Comisión, posición que se explica por su condición mayoritariamente de Estados pequeños o medianos.

Estas divergencias pueden dar lugar a soluciones de compromiso que no respondan a la necesidad de asegurar el respeto de dos principios que tendrían que ser básicos en una Europa ampliada: cohesión y coherencia. Algunas de las opciones previstas en el Proyecto de Tratado Constitucional pueden resultar problemáticas en este sentido. Por ejemplo, la figura del Presidente del Consejo Europeo, con sus posibles solapamientos y fricciones con el Presidente de la Comisión. Por otro lado, resulta criticable que en algunos ámbitos no se haya dado un paso adelante más decidido, como por ejemplo en la extensión del ámbito material de aplicación de la mayoría cualificada. En otros, la necesidad de llegar a un consenso entre posiciones muy alejadas ha desembocado en regulaciones complejas o inciertas, que no responden a los objetivos declarados de simplificación y acercamiento a los ciudadanos, como la nueva regla de la mayoría cualificada o la composición de la Comisión.

Las exigencias de más eficacia y democracia deben concretarse dentro de un equilibrio institucional que impida la confrontación entre la Europa de los pueblos (la de la Comisión o el Parlamento Europeo) y la Europa de los Estados. El equilibrio institucional tiene que seguir reflejando y sintetizando estas dos realidades, no oponerlas. En esta línea, resultará esencial que las instituciones sean capaces de asumir el necesario nivel de flexibilidad que requerirá una Europa ampliada.

Tanto las instituciones europeas como los actuales Estados miembros han planteado la ampliación como un deber moral y político hacia los países de la Europa Central, del Este y mediterránea. Más allá de las dificultades prácticas que deberá afrontar la Unión Europea ampliada, se abren nuevas perspectivas para consolidar una Unión más fuerte desde el punto de vista geopolítico, capaz de ofrecer respuestas a los retos del escenario internacional actual.

**EL FUTURO DE “UNA EUROPA” EUROPEA:  
SU CONSTITUCIONALIZACIÓN (2001-2014)**

**Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos**

**FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA**  
(DIRECTOR)  
**MERCEDES GUINEA LLORENTE**

**INDICE**

1. Introducción: la vuelta a la política de la “Europa europea” . . . . .	125
2. Las incógnitas de la ampliación: cómo transformar las debilidades y desafíos en oportunidades. . . . .	130
a) ¿Será posible que “una Europa” se vertebre desde el punto de vista del modelo político? . . . . .	130
b) ¿La Europa unificada será capaz de aglutinarse en torno a un mismo proyecto político y unos valores comunes? . . . . .	133
c) ¿Qué futuro tiene el modelo europeo de sociedad del bienestar en “una Europa”? . . . . .	134
d) ¿Tras la unificación existirá un consenso en torno al papel de Europa en la sociedad internacional como factor de estabilidad y modelo de relación? . . .	135

3. El nuevo regionalismo y la sociedad internacional de la globalización: estructuras de oportunidad para “una Europa” europea y su constitucionalización .....	137
4. Génesis de “una Europa”: de los criterios de Copenhague al Tratado de adhesión de Atenas .....	141
5. El nacimiento de “una Europa”: el proceso constituyente .....	150
6. De la cuarta ampliación a un proceso permanente de ampliación de “una Europa” (2004-2014) .....	153
a) Los tres participantes en el actual proceso de adhesión que no se integrarán en 2004: Bulgaria, Rumanía y Turquía .....	155
b) Los Estados de los Balcanes Occidentales .....	155
c) Los miembros de la AELC: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza .....	156
d) Los microEstados: Andorra, San Marino y Mónaco .....	157
e) Los Estados de la Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán .....	157
7. La relevancia política de la Europa de los Veinticinco: primer paso de “una Europa” (2004-2014) .....	158
a) Ampliación .....	159
b) Profundización .....	160
c) Democratización .....	162
8. La dimensión interna del modelo europeo de “una Europa” en el horizonte de 2014 .....	163
a) La vertebración del modelo político .....	164
b) Los valores de Europa .....	165
c) El modelo europeo de sociedad .....	166
9. La dimensión externa del modelo europeo de “una Europa” en el horizonte de 2014 .....	167
a) La política exterior de responsabilidad .....	169
b) El refuerzo del multilateralismo .....	170
c) La política de vecindad .....	172
d) La Unión Europea, modelo de relación .....	174
10. Conclusión: para que “una Europa” sea posible es necesaria la vigencia de la Constitución, expresión del federalismo intergubernamental directo explícito y asimétrico .....	175

## **I. Introducción: la vuelta a la política de la “Europa europea”.**

La relevancia de que la Unión Europea experimente el 1 de mayo de 2004 la mayor ampliación de toda su historia, a diez nuevos Estados, no está sólo en lo que eso significa en sí mismo, sino en que supone el fin de una noción de Europa, que se iba haciendo a retazos por los que estaban dentro, y el comienzo de la aplicación de la noción de “una Europa”, con la que se pone en práctica un nuevo diseño completo de Europa, realizado entre todos los que quieren participar en el proyecto político<sup>1</sup>.

Tres Estados más -Bulgaria, Rumanía y Turquía- continúan a diferente ritmo distintos procesos de adhesión que se prevé que culminen en los próximos años<sup>2</sup>. Uno más -Croacia- solicitó el 20 de febrero de 2003 ser admitida como candidata a la adhesión y se encuentra, en el momento en que escribimos, pendiente del dictamen de la Comisión. Macedonia también presentaba su solicitud el 22 de marzo de 2004 y Bosnia-Herzegovina, por su parte, anunciaba su intención de hacerlo a lo largo de 2004<sup>3</sup>. En paralelo se esperan un buen número de próximas solicitudes procedentes del Sudeste de Europa e, incluso, del Norte de la misma.

La unificación avanza a partir de la ampliación actual, el paso de quince a veinticinco miembros en este momento y posiblemente a casi cuarenta en los próximos años. Constituye en sí misma el desafío más importante al que se enfrenta la Unión en su corta historia, ya que trata de la unificación pacífica y voluntaria del continente europeo en

---

1 Los nuevos miembros de la Unión Europea, firmantes del Tratado de Atenas de 16 de abril de 2003, son cinco exEstados de la órbita soviética del Centro y Este de Europa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa; tres miembros de la extinta URSS, Estonia, Letonia y Lituania; y dos pequeñas islas del Mediterráneo, Chipre y Malta.

2 El Consejo Europeo de Copenhague fijaba en 2007 la fecha probable de ingreso de Bulgaria y Rumanía mientras que posponía a 2004 un nuevo examen de la aptitud de Turquía para comenzar las negociaciones de adhesión. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, puntos 13 a 21, en: <http://ue.eu.int>.

3 El Primer Ministro de Antigua República Yugoslava de Macedonia tenía previsto presentar su candidatura a la Unión el 26 de febrero de 2004 ante la Presidencia irlandesa en Dublín pero no llegó a hacerlo, ya que el mismo día se producía un accidente aéreo en el que moría el Presidente de ese país.

torno a un conjunto de valores y un modelo político y de sociedad. Proyecto que -tomando el término del Programa de la Presidencia danesa- conocemos como “una Europa”<sup>4</sup>. Será así la primera vez en la historia que se cree una organización política sin violencia<sup>5</sup> con la voluntad de abarcar a toda Europa en torno a un proyecto, un ideal común y unos valores en la medida en que lo deseen todos sus miembros.

Esta cuarta ampliación de la Unión Europea no es, por todo ello, una ampliación más sino que es una de las dos caras del proceso político de la Unión Europea, ampliación y profundización. Por su especial naturaleza inicia otra mutación del modelo de la Unión en el seno de un proceso constituyente<sup>6</sup>. En contra de lo que se dice, la relevancia de esta ampliación no reside en sus efectos económicos sino que tendrá, ante todo, efectos políticos de primera magnitud. En términos económicos la Unión sólo incrementará en torno a un 5% su PIB (algo más de la mitad del de España), aportando casi el doble de la población de nuestro país y un mosaico de diversidades: lenguas, historias, culturas, tradiciones, situaciones económicas, minorías, organizaciones sociales, etc.

Lo relevante de este proceso político de ampliación es la política, los retos que presenta en términos de gobernabilidad, de funcionamiento de la estructura de la Unión, de cohesión social, de mayores responsabilidades internacionales y los efectos que puede tener la unificación en la forma de organizar la propia sociedad internacional de la globalización en el futuro.

4 La Presidencia danesa, que se desarrolló entre julio y diciembre de 2002, se impuso como objetivo principal el culminar las negociaciones de adhesión con los mejor preparados en el Consejo Europeo previsto para diciembre de ese año. Por ello, eligió “una Europa” como el lema de su Presidencia y título de su Programa. El Programa de la Presidencia danesa puede encontrarse en: <http://www.eu2002.dk>.

5 Peter LANDELIUS, *Europa y el toro*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 17.

6 Muchos autores se refieren a la ampliación en curso de la Unión Europea como la quinta. Nosotros, por el contrario, la consideramos la cuarta ya que estimamos que la de Grecia (1981) y Portugal y España (1986), a pesar del periodo transcurrido entre ambas, forman parte de un mismo proceso político, la estabilización del vecino Sur y constituyen a nuestro juicio dos oleadas de una misma ampliación. Desde otro punto de vista, venimos estimando desde hace más de veinte años que la construcción europea ha sufrido desde los ochenta una primera mutación, de unas Comunidades Económicas a una Unión de naturaleza política. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002.

El desafío político fundamental con el que se enfrenta la Unión Europea es transformar las incógnitas que se abren ante la unificación en oportunidades. ¿Cuáles son esas incógnitas?. A nuestro juicio son de cuatro órdenes: a) ¿Será posible que la unificación se vertebre desde el punto de vista del modelo político?; b) ¿En qué medida se compartirá por todos los miembros un mismo proyecto político común y unos valores sobre los que se sustente?; c) ¿Tras la unificación pervivirá el modelo europeo de sociedad de bienestar?; y d) ¿La unificación conseguirá sobrevivir a la aparente división gubernamental del papel de Europa como factor de estabilidad y modelo de relación en la sociedad internacional?.

En el presente trabajo nos planteamos el objetivo de analizar el proceso de unificación a partir de la fase de la cuarta ampliación en la lógica del cambio cualitativo que supone “una Europa”, es decir, el comienzo de esa nueva mutación del modelo político. La proposición de la que partimos es que las incógnitas de la ampliación irán desvelándose a partir de la puesta en marcha de las previsiones del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa<sup>7</sup>. La Constitución Europea ha nacido de la Convención Europea y, por tanto, es fruto del consenso de las dos legitimidades, la europea y la estatal, y en el que han participado todos los miembros de la futura Europa. Con su aplicación se transformarán las debilidades en auténticas oportunidades y fortalezas para los próximos diez años.

7 Tras dieciséis meses de trabajo la Convención Europea aprobaba un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa el 13 de junio y el 10 de julio de 2003. El texto del Proyecto de Tratado puede encontrarse en: <http://european-convention.eu.int>. A pesar del escaso tiempo transcurrido ya se han publicado numerosos estudios doctrinales sobre la misma. Véase, entre otros: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, “Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 6, 1er semestre 2004, pp. 203-225; Franklin DEHOUSSE y Walter COUSSENS, “Le Traité Constitutionnel de la Convention pour l’Europe: un nouveau pas pour l’intégration européenne?”, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1808-1809, 2003; Valéry GISCARD D’ESTAING, *Present la Constitution pour l’Europe*, Paris, Editions Albin Michel, 2003; Juliane KOKOTT y Alexandra RÜTH, “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, n° 5, 2003, pp. 1315-1345; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 15, mayo-agosto 2003, pp. 527-572; Olivier de SCHUTTER y Paul NIHOUL (eds.), *Une Constitution pour l’Europe: Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, Paris, Larcier, 2004.

2004 es además el año de la vuelta a la política, en la medida en que después de la paralización de la Conferencia Intergubernamental por parte de dos Estados vuelve a retomarse el consenso fundamental de la Convención<sup>8</sup>. La Conferencia Intergubernamental no cuenta con la legitimidad política necesaria para modificar lo que se había establecido por dos legitimidades, ya que si no tendríamos una Constitución otorgada. La Conferencia Intergubernamental sólo podrá resolver algunas cuestiones técnicas y habrá Constitución dentro de poco. De tal forma que tras las elecciones del 14 marzo en España y la crisis del Gobierno polaco vuelven las aguas a su cauce y se produce un retorno al consenso básico de la Convención.

Utilizamos la expresión “una Europa europea” en el sentido de que entendemos que la unificación reforzará los rasgos distintivos del modelo europeo de más Europa en la cuádruple dimensión antes apuntada frente a los otros modelos de la sociedad internacional de la globalización. Así por la aplicación de la Constitución la vertebración política se conseguirá en torno a un modelo federal, se explicitara el proyecto político en torno a los valores y objetivos de la Constitución, se profundizara el modelo de sociedad de bienestar y la Unión contará con los instrumentos para llevar a cabo una política exterior de responsabilidad e incidir en la gobernabilidad global.

Las incógnitas existentes en torno a la noción de la “Europa europea”, es decir, federalista frente a la atlántica, intergubernamental y liberal son resultado de la acción de los Gobiernos, no de la sociedad europea ni de las instituciones comunes unidas en torno al modelo de la Convención. Ello permite explicar que simplemente con el cambio de dos Gobiernos pueda volver a surgir la unidad en torno a la “Europa europea”<sup>9</sup>.

---

8 El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 no logró adoptar el Tratado Constitucional de la Unión Europea, sobre todo, por la postura intransigente de dos países, España y Polonia, en relación a la regla de adopción de decisiones en el seno del Consejo. Existía de fondo una división profunda entre dos visiones de Europa por parte de algunos gobiernos. Por un lado, la política tendente a la integración, al desarrollo de la dimensión social de Europa y que busca la independencia en política exterior, defendida sobre todo por Francia y Alemania. Por el otro, la intergubernamental que prefiere la cooperación, que no ve en Europa más que un mercado de oportunidades y que se define atlantista en su política exterior, de la cual España y Polonia han sido sus firmes defensores en la fase final de la Conferencia Intergubernamental.

9 El Gobierno español del Partido Popular fue desbancado del poder por los socialistas y el Primer Ministro polaco Leszek Miller se ha visto obligado a dimitir tras una escisión en su partido, precisamente causada por la posición del gobierno frente a la Unión Europea. En todo caso, Miller ha anunciado que su dimisión no se hará efectiva hasta después de la fecha de adhesión. Los otros países europeos de carácter atlantista, sin embargo, no mantienen posturas tan cerradas en los otros temas e, incluso, en relación a la cuestión de Iraq están girando y pidiendo la vuelta al control multilateral de las Naciones Unidas.



La expresión de “futuro” la utilizamos en su doble acepción, descriptiva -cronológica- y valorativa, en el sentido de entender que para que “una Europa” tenga futuro hace falta que se constitucionalice y se refuerce con ello su dimensión política. El periodo de tiempo elegido para nuestro estudio, 2001-2014, es congruente con la lógica de “una Europa”. La realidad de “una Europa” nace en 2001 a partir de la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de ese año<sup>10</sup>. En ella se convoca una Convención sobre el futuro de Europa y se incorporan al proceso constituyente al conjunto de los países del futuro cercano de Europa, los actuales trece candidatos. A partir de ese momento “Una Europa” comienza a ser una realidad en la medida en que todas las partes que quieren ser Europa toman parte en la redacción de la Constitución que regirá el futuro común.

Se elige 2014 como horizonte de futuro por distintos motivos. En primer lugar, diez años parece un periodo de tiempo razonable para que puedan comenzar a visualizarse las consecuencias de la asimilación de ese largo proceso que es la ampliación. En segundo lugar, en esa fecha comenzarán unas nuevas perspectivas financieras, tras el agotamiento de las actuales que han comenzado a negociarse para el periodo de 2007-2013. Unas perspectivas financieras suponen a través de la asignación de recursos una unidad de programación política, y 2014, por tanto, será la fecha de cierre de la primera programación tras la ampliación. En ese año, la Constitución ya habrá desplegado plenos efectos, incluso se habrá profundizado más, a través de una reforma constitucional, y se habrán adherido posiblemente cerca de diez Estados más y otros cinco habrán solicitado su ingreso<sup>11</sup>.

10 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>. Esta Declaración considera que son tres los desafíos principales que se le presentan a Europa en el futuro y a los cuales la Convención ha de ofrecer respuestas: cómo acercar la Unión a los ciudadanos, cómo asimilar la ampliación y cómo hacer de la Unión un factor de estabilidad en el mundo y un modelo de gobernanza global. Como puede observarse los tres guardan relación directa con algunas de las incógnitas de la ampliación: los dos primeros con la vertebración política y el modelo de sociedad y el último con la dimensión exterior de “una Europa”. Además hay que recordar que la Europa del futuro es la Europa ampliada, es “una Europa”.

11 Generalmente se estima que Turquía podría adherirse en 2013 como fecha aproximada, luego en el horizonte de 2014 consideraríamos a este país un miembro de la Unión. Como sostiene acertadamente Nicolaïdis, el ingreso de Turquía en la Unión probará el su carácter de la unión en la diversidad, ya que la UE no es sino una “formidable maquinaria para manejar la diversidad”. Véase al respecto: Kalypso NICOLAÏDIS y Gilles BERTRAND, “Dire oui au nom de l’Europe Unie”, *Radikal*, Istanbul, 13 May 2003. Puede conseguirse este interesante artículo en la página web de la Profesora Nicolaïdis: <http://users.ox.ac.uk/~ssfc0041>.

La constitucionalización de Europa ha de ser entendida como mucho más que una mera profundización sino como la mutación normativa necesaria para acompañar la mutación real que supone la ampliación y aportándole igualmente un importante papel legitimador. Desde otro punto de vista, la Constitución es consecuencia de un consenso en el que han participado todos, por ello es la Constitución de “una Europa”. Los trece candidatos, la Europa del futuro que puede vislumbrarse en este momento, hacen su contribución a la Constitución junto con los quince miembros, volcándose distintas sensibilidades al proyecto común que es reflejo de la diversidad de “una Europa”.

## **2. Las incógnitas de la ampliación: cómo transformar las debilidades y desafíos en oportunidades.**

La cuarta ampliación tiene un significado muy especial desde la perspectiva de la Unión Europea como proyecto y modelo político ya que supone el primer paso de la unificación del conjunto de Europa. Plantea la gran pregunta de si la Unión Europea será capaz de afrontar esta unificación, si su actual modelo es viable para el conjunto de Europa<sup>12</sup>. Este interrogante genérico puede desdoblarse a su vez, en una serie de incógnitas concretas:

### *a) ¿Será posible que “una Europa” se vertebre desde el punto de vista del modelo político?*

La primera pregunta es si la Unión con la enorme y creciente diversidad derivada de la unificación será capaz de mantener los niveles de integración alcanzados e, incluso, avanzar más en la misma. Existen importantísimos interrogantes también en torno a la vigencia del actual modelo político de federalismo intergubernamental, en cómo reforzar la legitimidad política y el respaldo social de la integración europea, en cómo incluir en la gobernanza europea a las regiones con competencias propias y en cómo adaptar el

---

12 En relación a los desafíos generales que la ampliación supone para la Unión Europea, véase con carácter general: Jesús de ANDRES, Pedro CHAVES y Fernando LUENGO (Eds.), *La ampliación de la Unión Europea. Economía, política y geoestrategia*, Madrid, El Viejo Topo, 2002; Vicente GARRIDO REBOLLEDO (Coord.), *La configuración de la nueva Europa: aspectos políticos, institucionales y estratégicos*, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria, 2003; Hilary INGHAM y Mike INGHAM, *EU expansion to the East: prospects and problems*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002; Jules STUYCK, Filip ABRAHAM y Evelyne TERRY (Eds.), *The European Union and Central and Eastern European countries*, Leuven, Leuven University Press, 2002.

actual sistema institucional. Los Jefes de Estado y de Gobierno se plantearon el mismo desafío y así en la Declaración de Laeken, encargan a la Convención que reflexione sobre “¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada?”<sup>13</sup>.

Complementariamente surge la cuestión del florecimiento de “vanguardias” o “grupos pioneros” que proseguirán con la integración instaurándose una Europa a dos o más velocidades o, incluso, de círculos concéntricos<sup>14</sup>. La flexibilidad es una constante del proceso de integración europea<sup>15</sup>. Desde el Tratado de Maastricht especialmente la diferenciación en la profundización ha servido para hacer progresar el conjunto de la integración: así la existencia de una primera velocidad abierta a todos aquéllos que quieran o puedan, ha permitido que los más lentos no marquen el ritmo y ha hecho que todos los demás acaben uniéndoseles.

La ampliación altera la composición de los Estados miembros por lo que cambia el peso de los debates políticos en el seno de la Unión, la mayor parte de ellos vitales no

13 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op. cit.

14 La cuestión de las cooperaciones reforzadas en el marco de una Unión ampliada es fuente constante de polémica en el debate político europeo. Entre los representantes de los mismos Estados, los candidatos se oponen firmemente a la misma, por entender que se les levantan nuevas fronteras una vez dentro de la Unión. Por otro lado, Fischer en su famoso discurso de la Universidad Humboldt de 2000 o Chirac ante el Parlamento Europeo ese mismo año sostenían que los futuros progresos en el marco de una Unión ampliada sólo podrían venir de la mano de una vanguardia o grupo pionero. Desde el punto de vista doctrinal, se produce una división pareja; unos autores que consideran que la integración flexible es ya una característica de la Unión y sostienen su utilidad de cara a la ampliación y otros que la rechazan como deriva hacia la intergubernamentalidad y debilitación de la integración. Véase al respecto: Franciszek DRAUS, *L'Europe elargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Etudes et Recherches n° 32, Février 2004, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>; Guillaume DURAND, “Beyond enlargement”, *Europe: looking ahead*, op. cit. pp. 29-32; Eric PHILIPPART, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne elargie*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Etudes et Recherches n° 22, Mars 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

15 En relación a la conceptualización jurídica de la flexibilidad y la cooperación reforzada y a su papel en la integración europea, véase: Mariola URREA CORRES, *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex, 2002. Sobre la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas tras la ampliación: Araceli MANGAS MARTIN, “La Europa de geometría variable: la integración diferenciada”, en: Manuel Díez de Velasco Vallejo (Ed.), *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria, 2000, pp. 105-126.

sólo para su futuro sino para su actual presente<sup>16</sup>. Los antiguos miembros, que con los nuevos equilibrios aminorarían su peso específico, no quieren perder su actual influencia en el liderazgo de la integración y la resolución de los debates del futuro. Cabe, por ello preguntarse por la pervivencia de las antiguas alianzas, ejes y motores que han caracterizado el proceso político europeo hasta nuestros días, el más significativo, la influencia del motor francoalemán<sup>17</sup>.

Las repercusiones institucionales de la ampliación han estado constantemente presentes en el debate político europeo de los últimos tiempos<sup>18</sup>. Para adaptar el funcionamiento institucional de la Unión a la ampliación se convocaron las dos últimas Conferencias Intergubernamentales, la de 1996 y la de 2000, no logrando en ninguno de los casos resultados satisfactorios. Todo ello conduce a la convocatoria de la Convención Europea, una de cuyas tareas más complejas ha sido la reforma institucional de cara a la ampliación, introduciendo importantes mejoras pero resultando insuficiente en otros casos<sup>19</sup>.

Se plantea igualmente la necesidad de adaptar el funcionamiento corriente de las instituciones y sus procedimientos a un número ingente de miembros, lo que quizás lleve a

---

16 Una de las repercusiones más importantes de la ampliación será que la mayor parte de los Estados ya no serán miembros del euro, como ocurre en la actualidad, sino que esa situación se invertirá. Será necesario garantizar que el Consejo ECOFIN siga siendo capaz de garantizar el buen funcionamiento de esta área, por lo que previsiblemente se plantee la necesidad de crear un nuevo Consejo de la zona Euro.

17 En este contexto, cobra todo su significado la reciente posición del Reino Unido de asociarse con Francia y Alemania para ejercer el impulso político en la Unión ampliada. Posición “de facto” en torno a la defensa desde septiembre de 2003 y voluntariamente explicitada en la Cumbre trilateral celebrada en Berlín el 18 de febrero de 2004, en que se presentaban como una alianza necesaria para garantizar el impulso en el contexto la nueva Unión ampliada.

18 Véase al respecto: Helen WALLACE, “Designing Institutions for an enlarging European Union”, en: Bruno de WITTE (Ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Florence, European University Institute, 2003.

19 En este sentido, cabe lamentar la pervivencia de la unanimidad como regla de toma de decisiones en el seno del Consejo en aún muchos ámbitos, y de gran relevancia, como la política exterior, la fiscalidad o la seguridad social. El fracaso de la Conferencia Intergubernamental de Bruselas de diciembre de 2003 puso de manifiesto, también, la dificultad de lograr la unanimidad cuando se encuentran importantes intereses nacionales en juego. Tras esta demostración empírica cabe preguntarse si mantener la unanimidad no equivale a la incapacidad de la Unión para tomar una decisión y actuar.

que se busquen nuevas formas de trabajo<sup>20</sup>. Asimismo puede recordarse el problema y los sustanciales costes económicos que conlleva la existencia de veinte lenguas oficiales y la necesidad de que se impongan un número menor de ellas como lenguas de trabajo de la Unión.

b) *¿La Europa unificada será capaz de aglutinarse en torno a un mismo proyecto político y unos valores comunes?*

Los peligros de dilución, estancamiento o aminoración en el ritmo de la integración europea no sólo se ponen de manifiesto por los datos fácticos, las diferencias económicas entre los Estados, sino, especialmente, por las distintas “visiones de Europa”. Las repercusiones de la presente ampliación en torno al futuro modelo de la construcción europea no son, en este sentido, desdeñables. De los trece países candidatos actuales, seis orbitaban en la esfera soviética y eran antiguos miembros del Comecon (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria), tres antiguos miembros de la URSS (Estonia, Letonia y Lituania) y tres miembros del movimiento de no alineados (Eslovenia como parte integrante de Yugoslavia, Malta y Chipre).

Sus diferentes orígenes e historias, en algunos casos las soberanías recién recuperadas explican que cada uno tenga distintas posiciones de cara a lo que esperan de la Unión y en sus relaciones tanto entre ellos como con los actuales Estados comunitarios. Cabe, por ello, preguntarse, en qué medida va a afectar esta ampliación al proyecto futuro de la Unión. En este sentido, se da la paradoja de que los del Comecon, antiguos socialistas que a su vez eran miembros del Pacto de Varsovia, son los que han aparecido como más abiertamente atlantistas, liberales, intergubernamentales y les cuesta más aceptar el modelo del Estado de Bienestar<sup>21</sup>. Las repúblicas bálticas, antiguos miembros de la URSS

---

20 Cuando aún la ampliación no es un hecho pero van integrándose representantes de los nuevos Estados miembros en las instituciones europeas comienzan a visualizarse algunos problemas prácticos. A título de ejemplo cabe mencionar la reunión de los Ministros de Justicia e Interior en Bruselas el 19 de marzo de 2004 con el objetivo de adoptar un plan antiterrorista para la Unión Europea y como un pequeño grupo de Estados miembros celebraban una reunión previa incrementando sus niveles de cooperación en lo que la prensa calificaba de “grupo pionero” argumentando que con 50 Ministros a la mesa es muy difícil trabajar ágilmente. Véase al respecto: EUObserver, 19.03.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

21 Véase: Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European social model*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

están desarrollando una mayor independencia, una relación importante con los nórdicos y reforzando las políticas sociales. Los no alineados además de una mayor independencia en política exterior parece que se asociarán a los neutrales.

El otro riesgo que corre el proyecto de la Unión es la diferente visión de algunos de los integrantes, que ven en Europa simplemente un mercado y una estructura de la cual extraer beneficios económicos. Esta visión economicista de la Unión, basada en planteamientos liberales y que defienden mecanismos de cooperación intergubernamental más que de integración, también es compartida por algunos de los actuales Estados miembros. Ellos esperan sólo beneficios económicos e inciden en reforzar la cooperación en estos ámbitos a la vez que se resisten a otras profundizaciones políticas.

c) *¿Qué futuro tiene el modelo europeo de sociedad del bienestar en “una Europa”?*

Quizás el reto más importante derivado tanto de las disparidades económicas que existirán en el seno de la Unión como de las distintas visiones de Europa sea la pervivencia del modelo europeo de sociedad<sup>22</sup>. Modelo caracterizado por combinar la economía de libre mercado con una cierta intervención por parte de las autoridades públicas con el fin de garantizar un nivel mínimo de bienestar a sus miembros. En el marco del conjunto de la Unión, ese modelo se traduce en la política de cohesión económica y social caracterizada porque “gracias a la solidaridad entre sus miembros y a un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso”<sup>23</sup>.

Las amenazas a la cohesión económica y social provienen tanto de los miembros de la Unión como de factores externos, ya que en una sociedad internacional de la globalización donde la competencia es la regla puede llevar a esquinar a los modelos menos competitivos. Se puede caer en la tentación de insistir en la competitividad y olvidar la solidaridad. Las cifras, la realidad económica de la Europa de los Veinticinco demuestra un desfase considerable en la Renta de los nuevos miembros respecto a los antiguos y de

22 Existe abundante bibliografía sobre las implicaciones económicas de la ampliación y el desafío que implica para la cohesión económica y social del conjunto de la Unión. Véanse entre otros: Henri LOURDELLE, “Social protection and enlargement: challenges for the candidate countries and the European Union”, *Transfer, European Review of Labour and Research*, vol 9, nº 1, 2003, pp. 122-136; Gertrude TUMPEL-GUGERELL y Moos LECHNER, *Structural Challenges for Europe*, Northampton, Edward Elgar, 2003; Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, *Economic and social gaps, new hidden borders in the enlarged Europe?*, Florence, European University Institute, 2000.

23 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op.cit.

los nuevos entre sí<sup>24</sup>. La realidad habla de un considerable “gap” entre el Este y el Oeste, en términos de desarrollo y de bienestar que remontar, pero que no se quiere que suponga una nueva división en “una Europa” recién unificada ni que haga de lastre al conjunto.

Cuando se trata de proponer el nuevo marco financiero que regirá a partir de 2006 algunos Estados miembros -los contribuyentes netos- se manifiestan a favor de reducir el techo del presupuesto comunitario del actual 1,24% al 1% del PIB<sup>25</sup>. Otros los tradicionales perceptores -entre ellos España- se resisten a perder de golpe cuantiosas sumas a las que están habituados. La paradoja es que se pretende financiar el mayor desafío de la Unión con menos presupuesto<sup>26</sup>. En paralelo, no reforzar la cohesión económica y social y garantizar el desarrollo sostenible en los nuevos Estados miembros traería como consecuencia igualmente efectos muy perjudiciales para el conjunto del modelo socioeconómico europeo<sup>27</sup>. Hay que tener presente, en cualquier caso, que un debilitamiento del modelo social europeo podría conducir a la inmigración masiva procedente de los Estados menos favorecidos, al “dumping social” y a una mayor deslocalización de empresas.

d) *¿Tras la unificación existirá un consenso en torno al papel de Europa en la sociedad internacional como factor de estabilidad y modelo de relación?*

Nace una Una Unión Europea que será el tercer grupo humano del planeta, tras China y la India, y el primero de los organizados democráticamente y en torno al respeto de los

24 Los Estados candidatos presentan una media del 45% de la Renta de los quince pero con graves diferencias internas que van desde el 35% de Letonia al 74% de Chipre. Fuente Eurostat.

25 El 15 de diciembre de 2003 se había pública la llamada “Carta de los seis” -Alemania, Austria, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia- en que los contribuyentes netos de la Unión pedían a la Comisión un recorte en las próximas perspectivas financieras de 2007 a 2013, de forma que no se superara el techo del 1% del PIB, aduciendo que no puede permitirse un incremento de las aportaciones europeas en un momento de crisis económica.

26 Parece, en cierta manera, que a la voluntariedad política no corresponde las perspectivas de contribución económica. Quizás no vendría mal recordar en este momento el título dado por la Comisión a las perspectivas financieras 1994-1999 -el llamado Paquete Delors II- “la medida de nuestras ambiciones”, ambiciones que entonces era la aplicación del Tratado de Maastricht y el comienzo de la ampliación. ¿Seguirá siendo el presupuesto de la Unión la “medida de nuestras ambiciones”?

27 La Comisión Europea en 2003 llevaba a cabo una serie de Informes sobre el desarrollo de los modelos de protección social en los Estados candidatos: EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection in the 13 Candidate Countries: a comparative analysis*, 25-03-2003. Igualmente puede consultarse: Hans-Jürgen WEGENER, *The Welfare State in transition economies and accession to the EU*, Florence, European University Institute, 2001.

derechos fundamentales. Reunirá a casi la mitad de los Estados democráticos del mundo y a cerca de un cuarto de los miembros de Naciones Unidas. Por ello no puede sino tener una responsabilidad creciente en la gestión de los asuntos internacionales. Sin embargo, cuenta con el handicap de unos mecanismos de política exterior muy jóvenes, de apenas diez años, y mantener la unanimidad como regla de adopción de decisiones. A ello ha de sumarse la heterogeneidad de posiciones de los Estados nuevos respecto al tipo de política exterior, que refuerza la dicotomía existente en el seno de la Unión entre Europa atlántica y Europa europea<sup>28</sup>.

La ampliación al Este también tendrá novedosas implicaciones geoestratégicas al extenderse las fronteras de la Unión hasta nuevos países, en un nuevo “arco de crisis”<sup>29</sup>. La Unión a partir de mayo tendrá fronteras con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y el Cáucaso con las amenazas que ello supone en multitud de campos: seguridad, inestabilidad política, inmigración, crisis medioambientales, delincuencia internacional, etc. Por ello, resulta necesario definir un nuevo marco de relaciones con los nuevos vecinos que garanticen la estabilidad en unas fronteras cada día más permeables.

Las nuevas responsabilidades han sido identificadas por los líderes europeos al hacer entrar en la agenda europea como próximo objetivo la gobernabilidad global. Este objetivo no es meramente utópico sino que se apoya en la idea de que Europa ha logrado en su seno solucionar problemas comunes a varios Estados a través de la cooperación internacional y de la instauración de instituciones supranacionales que han llevado a un modelo de sociedad del bienestar<sup>30</sup>. El reto que aparece ahora es cómo incidir en el sistema internacional para trasladar los aspectos que sirvan de este modelo exitoso.

28 Es forzoso recordar que con motivo de la Guerra de Iraq, tres de los nuevos miembros firmaron la Carta de los Ocho -“Europa y América deben permanecer unidas”- de 30 de enero de 2003 de apoyo expreso a la posición unilateral estadounidense. El 5 de febrero el Grupo de Vilnius también firmaba una Carta de apoyo a la intervención unilateral de Estados Unidos, manifestando su disposición a participar en una coalición internacional contra el desarme de Iraq. Los diez de Vilnius son: Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Rumanía, Eslovenia, Albania, Croacia y Macedonia.

29 Véase al respecto: Christopher HILL, *The geo-political implications of enlargement*, Florence, European University Institute, 2000.

30 En este sentido, en una reciente Resolución el Parlamento Europeo estima que “...en un mundo desgarrado por los conflictos, el subdesarrollo y las desigualdades, la Unión Europea es un referente positivo que muestra, con la fuerza de convicción de los hechos, que pueblos que conocieron grandes crisis y guerras fratricidas pueden recorrer conjuntamente un camino de paz, prosperidad y democracia, desarrollando un modelo que combina crecimiento económico con cohesión y derechos sociales, y que esta experiencia histórica es un estímulo para otros procesos de integración regional en el mundo;”, PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las relaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas*, 29 de enero de 2004, (A5-0480/2003), punto 3, en: <http://www.europarl.eu.int/>.



### **3. El nuevo regionalismo y la sociedad internacional de la globalización: estructuras de oportunidad para “una Europa” europea y su constitucionalización.**

La globalización puede ser definida como un proceso de transición de una economía política internacional, basada en las relaciones entre Estados y en los intercambios entre empresas sometidas a diferentes normativas estatales, a una nueva economía política global, en que el papel del Estado se va desdibujando<sup>31</sup>. La sociedad internacional de la globalización presenta diferencias sustanciales con la situación anterior de enfrentamiento entre bloques. A la vez plantea a los actores internacionales nuevos desafíos económicos, políticos y sociales y supone, sobre todo, la transformación del papel doméstico e internacional del Estado, como instancia privilegiada de regulación y gestión<sup>32</sup>. La globalización económica en el momento actual es, por tanto, un proceso económico imparable, cualitativamente distinto al de hace diez años, de gran magnitud en cuanto a la libre circulación de capitales y mercancías pero no así de personas.

Al día de hoy no puede considerarse que exista globalización política, ya que no se ha dado un desarrollo equivalente de estructuras de gobernabilidad global en paralelo a las instituciones económicas y al mercado global. Este desequilibrio entre globalización económica y política que margina a gran número de Estados, de actores y de personas en la sociedad internacional de la globalización, que sólo sufren sus consecuencias, permite hablar de sociedad internacional del malestar<sup>33</sup>. Ese malestar se hecho llegar a través de movimientos sociales cada vez mejor organizados y más

---

31 Attinà ofrece un concepto más amplio de la globalización, no sólo referido a sus aspectos económicos sino como sistema de organización: “proceso de unificación social del mundo, un proceso que está formado, a su vez, por un conjunto de procesos coevolutivos en la economía, la cultura y la política, a causa de los cuales las separaciones entre los grupos sociales de las diferentes partes del mundo se reducen progresivamente y de manera inexorable”. Fulvio ATTINÀ, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 254.

32 Sobre las transformaciones del sistema internacional con particular atención a sus dimensiones políticas y sociales y la necesidad de adoptar nuevos enfoque teóricos, véase ARENAL, C. DEL, “El nuevo escenario internacional y la teoría de las relaciones internacionales”, en : AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 77-99.

33 Véase: Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.

caracterizados que demandan que “otro mundo es posible”<sup>34</sup>. En definitiva, lo que se pide son estructuras de gobernabilidad global que controlen el mercado y den oportunidades a todos.

Progresivamente van superándose las tesis del pensamiento único y de parte de sus críticos de entender que sólo existe una forma de respuesta a la globalización<sup>35</sup>. Por el contrario, va demostrándose cada vez más el desarrollo de distintas maneras de entender la globalización y de enfrentarse a ella<sup>36</sup>. Al menos se han conformado tres grandes respuestas o tres grandes modelos de gobernabilidad regional con rasgos específicos muy dispares, en América del Norte, en Asia-Pacífico y en la Unión Europea. En líneas generales podemos decir que se articulan en torno a la distinta forma de combinar las nociones de Estado, mercado y sociedad. Así el mercado es el elemento predominante en el caso de América del Norte, el Estado en Asia-Pacífico y la sociedad en Europa<sup>37</sup>.

La misma globalización exige ser competitivos a escala mundial, lo cual sólo puede hacerse desde la diferenciación, lo que implica el desarrollo de diversas formas de organización política, económica y social<sup>38</sup>. Así la sociedad internacional de la globalización se caracteriza por la competencia entre modelos. Esa competencia se refleja también hoy a través de sus monedas, donde el dólar es expresión de un imperio, el yen de un merca-

34 Tal ha sido la demanda de los movimientos altermundistas y otros movimientos sociales reunidos en torno al Foro Social de Porto Alegre, que se presentan como una alternativa a los foros económicos mundiales entre las naciones más desarrolladas. En relación a la organización de los movimientos sociales a escala mundial y a sus demandas de cambio de la sociedad internacional de la globalización, véase: Samir AMIN y François HOUTART (Eds.), *Globalización de las resistencias. El estado de las luchas 2003*, Barcelona, Icaria, 2003.

35 Es tan necesaria hoy tanto la crítica del llamado “pensamiento único” como la crítica de sus más célebres críticos. Véase en esa línea: J. P. GARNIER, “La pensée unique et son double”, *L'Homme et la Société*, nº. 135, 2000, pp. 7-43.

36 Desde el punto de vista de la Economía política, se admite que el capitalismo ha conducido al surgimiento de distintos modelos de mercado. Véase: Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, op. cit., pp. 272-273.

37 En relación a una explicación más detallada de estos tres modelos regionales, véase Francisco ALDECOA y Noé CORNAGO, “El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, nº 1, 1998, pp. 53-113.

38 Castells plantea también la existencia de esos tres modelos, caracterizados por la diferente forma de organizarse. Véase Manuel CASTELLS, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

do y el euro de un modelo social y de equilibrio entre política y mercado<sup>39</sup>. No todos los modelos resultan iguales ya que no todos tienen pensadas respuestas de gobernabilidad mundial sino que, por el momento, es la Unión Europea la única que presenta una visión de la gobernanza mundial a través del fomento de la cooperación multilateral, la regulación y el fomento de instituciones internacionales<sup>40</sup>.

El nacimiento de la Unión Europea coincide casi con el paso de la sociedad internacional de la guerra fría a la sociedad internacional de la globalización, siendo ésta una estructura de oportunidad para el desarrollo de una organización regional, potencia civil global incipiente<sup>41</sup>. Con la Unión Europea, Europa parece en mejor posición para enfrentarse a los nuevos desafíos que plantea la globalización, toda vez que en su seno los problemas que plantea la insuficiencia del Estado, como forma principal de organización política, estarían en vías de superación a través de la creación de un sistema político supranacional multinivel<sup>42</sup>. Por tanto, el modelo europeo de regionalismo constituye la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a la globalización<sup>43</sup>.

Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y los más recientes del 11 de Marzo de 2004 de Madrid no son sino una explicitación de los riesgos de la sociedad internacional de la globalización. Ponen de manifiesto nuevos desafíos y nuevas demandas de seguridad que los Estados no pueden afrontar por sí solos, sino que sólo puede hacerse a través de “más Europa”. Por ello puede decirse que estos riesgos conspiran para el éxito de la constitucionalización europea y se convierten en una nueva estructura de oportunidad

39 Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Moneda única e identidad europea. El euro como primera expresión de la Federación Europea”, en: VV.AA., *El euro como expresión del modelo federal y social europeo*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2002, pp. 131-147, esp. pp. 140-143.

40 El modelo europeo de gobernanza global y la contribución que la Unión puede hacer a la misma se exponen en el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea. Véase al respecto: COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, 25 de julio de 2001, COM(2001) 428 final.

41 Hemos tratado la cuestión de la sociedad internacional de la globalización como estructura de oportunidad para el nacimiento y desarrollo de la Unión Europea en numerosos trabajos. Véase a título de ejemplo: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*, op. cit., pp. 356-359.

42 Como ya expusiera Truyol, el dilema presente desde los sesenta para los Estados europeos viene siendo o reforzar la unidad europea o resignarse a ser un satélite de Estados Unidos. Antonio TRUYOL Y SERRA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979), Madrid, Tecnos, 1999, pp. 65-66.

43 En relación a esta cuestión, véase M. TELÖ, *The European Union and the New Regionalism*, London, Ashgate, 2002.

para la mutación de la Constitución Europea. El 11 y 14 de marzo consolida y acelera nuestras proposiciones básicas dado que se presentan nuevos riesgos ante los que la Unión ha de ser capaz de actuar, sobre todo, en la esfera internacional y no sólo mediante lucha antiterrorista sino, sobre todo, a través de actuaciones que generen estabilidad<sup>44</sup>.

Por tanto, los riesgos de la globalización imponen la urgencia de que la Unión desarrolle una agenda global y se convierta en un factor internacional de estabilidad, lo que está al alcance de su modelo<sup>45</sup>. Así Telò considera que la Unión Europea como organización regional ofrece en su seno un método válido para la gestión dinámica de la diversidad y de los problemas internacionales que puede proponerse como ejemplo para considerar métodos de gestión global<sup>46</sup>. El modelo político de la soberanía compartida y el modelo social de la sociedad de bienestar de la Unión Europea se convierten en la mejor respuesta de carácter global para hacer frente a los problemas de gobernabilidad mundial y a la gestión del planeta propios de la globalización actual. La Unión Europea plantea, como forma de solucionar estos grandes problemas estructurales, su propio modelo que no es otro que un equilibrio distinto entre política, sociedad y mercado, donde la sociedad predomina.

La propuesta alternativa a la gestión global del planeta, inspirada en el modelo político, económico y social de la Unión Europea es lo que ha llevado a intelectuales como Delors a proponer la idea de Europa como laboratorio de la globalización, esto es, “lo que puede ser hecho a nivel de una gran región del mundo puede contribuir, más o menos, al establecimiento de un conjunto de reglas y prácticas destinadas a hacer nuestro planeta más habitable, más pacífico y a hacer que su desarrollo sea más sostenible”<sup>47</sup>. Sawicki destaca que la Unión Europea es la organización regional que más exitosamente contri-

---

44 La Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, ya citada, expone claramente el ideario europeo sobre el terrorismo, en el que se insiste sobre las causas que llevan a su existencia y se plantea la lucha contra el mismo atacando por igual sus causas y no sólo sus efectos: “El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican, alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo (...) Ahora que ha terminado la Guerra Fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra toda violencia terrorista y fanatismo pero que tampoco cierra los ojos antes las injusticias flagrantes que existen en el mundo.”

45 Ulrich BECK, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 2003.

46 Mario TELO, “L’apport de l’Europe à la gouvernance mondiale: pour un nouveau multilateralisme”, *Europe 2004 – Le grand debat: Setting the Agenda and outlining the options*, Brussels, 15 and 16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).

47 Jacques DELORS, Discurso ante la Banca Mundial, 4 marzo 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>

buye al cambio global<sup>48</sup>, por lo con su modelo de bienestar constituye un modelo alternativo a lo que bien podría denominarse “sociedad internacional del malestar”, de la cual 11-S y 11-M no son sino algunos de sus síntomas.

#### 4. Génesis de “una Europa”: de los criterios de Copenhague al Tratado de adhesión de Atenas.

El proceso de unificación de Europa se gesta con los cambios en Europa y el mundo a partir de 1989<sup>49</sup>, en que fue calando en el discurso político europeo la idea del deber histórico de la Comunidad de abrirse a los países del otro lado del Telón de Acero<sup>50</sup>. Así el antecedente directo del presente proceso de unificación de Europa puede fecharse en el 25 de junio de 1988 cuando la entonces Comunidad Económica Europea y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), su equivalente en el bloque socialista, se reconocen mutuamente y establecen relaciones formales. A partir de ese momento comenzarán a firmarse Acuerdos de Comercio y Cooperación, acuerdos de tipo bilateral de “primera generación”, entre la CEE y algunos de los miembros del CAME<sup>51</sup>.

La negociación de estos acuerdos con Estados que estaban en el punto álgido de sus transiciones de sistemas socialistas a otros de libre mercado hizo que las autoridades comunitarias insistieran en exigir reformas políticas a cambio de un acceso privilegiado a los mercados europeos<sup>52</sup>. En diciembre de 1989, sólo un mes después de la caída del Muro de Berlín, nace el programa PHARE, con la finalidad de apoyar la transición de las economías de estos Polonia y Hungría -primeros países en iniciar las transformaciones-

48 Iwona SAWICKI, *Growing Regionalism in a Shrinking World*, European Policy Centre Working Papers, 17 May 2002, en: <http://www.theepc.be>.

49 Sobre la repercusión para la Comunidad Europea de los cambios en Europa del Este, véase: Roberto MESA, “Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, nº 3, 1990, pp. 745-783.

50 Véase a título de ejemplo el discurso de Jacques Delors ante el Colegio Europeo de Brujas de 17 de octubre de 1990 o el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Hans-Dietrich Genscher, sobre la “unificación de Europa”. Ambos pueden encontrarse en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 591-596 y 627-629 respectivamente.

51 Los acuerdos de primera generación se caracterizan por ser meramente comerciales y, en ocasiones, con un cierto componente de cooperación al desarrollo pero sin una dimensión política expresa. En 1988 entraría en vigor el acuerdo bilateral de comercio y cooperación con Hungría, en 1989 con Polonia, en 1990 con Checoslovaquia y Bulgaria y en 1991 con Rumanía. La República Democrática Alemana firmó un acuerdo de comercio y cooperación en 1990 que nunca llegó a entrar en vigor por la reunificación alemana de 1991.

52 Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, pp. 245.

hacia sistemas de libre mercado<sup>53</sup>. Este programa posteriormente se extendería al conjunto de los países del proceso de ampliación, incrementándose cada vez más el papel del presupuesto comunitario en su provisión. El PHARE constituye el instrumento financiero central de promoción económica y asistencia técnica utilizado para facilitar la adhesión de estos países a la Unión Europea<sup>54</sup>.

A medida que avanzaban las transiciones políticas y económicas en los PECO, se fueron negociando sucesivos Acuerdos Europeos de Asociación, acuerdos de segunda generación. Estos se caracterizan por tener un manifiesto componente político y, en este sentido, el diálogo político en el seno de Consejos bilaterales de Asociación sea su característica principal<sup>55</sup>. Además promueven la cooperación comercial, económica, cultural y financiera y la aproximación de legislaciones, con la finalidad de permitir el progresivo acercamiento de estos países a la Comunidad Europea.

En junio de 1992, la Comisión liderada por Delors presentó al Consejo Europeo de Lisboa un Informe, “Europa y el reto de la ampliación”, en el que por primera vez en un documento oficial comunitario se exponen las perspectivas de ampliación de los PECO<sup>56</sup>. Se subrayaba la oportunidad histórica abierta por la adhesión de las nuevas democracias a la futura Unión ya que “La Comunidad no ha sido jamás un club cerrado y no puede rehusar ahora el reto histórico de asumir sus responsabilidades continentales”. En ese Informe no se propone ningún horizonte temporal concreto sino que se limita a apuntar un “futuro lejano” y se concentraba en proponer la vía adecuada para alcanzar ese objetivo: estrechar la cooperación mutua a través de la aplicación y mejora de los Acuerdos Europeos.

53 El G24, donantes del PHARE, estaba compuesto por los entonces miembros de la OCDE: los doce Estados miembros de la Comunidad Europea, los seis miembros de la EFTA (Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza), Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Turquía y Estados Unidos. A estos Estados y las otras instituciones financieras internacionales se les uniría como donante a partir de abril de 1991 el recién creado Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo.

54 El PHARE se aplica a diez PECO de la presente ampliación: Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y República Checa. Igualmente se previó un programa similar para los NEI y Mongolia, el TACIS, dirigido a facilitar las transiciones de estos Estados.

55 El 16 de diciembre de 1991 se suscribieron Acuerdos de Asociación con Hungría, Checoslovaquia y Polonia, con Rumanía el 1 de febrero de 1993, con Bulgaria el 8 de marzo de 1993, Estonia, Letonia y Lituania firmaron los suyos el 12 de junio de 1995 y Eslovenia el 19 de junio de 1996. Tras la división de Checoslovaquia en 1993, se renegociaron sendos acuerdos con sus sucesoras, firmándose el 4 de octubre de 1993.

56 COMISIÓN EUROPEA, Europa y el reto de la ampliación, Informe presentado al Consejo Europeo de Lisboa de 26 y 27 de junio de 1992, en: Revista de Instituciones Europeas, vol. 19, nº 2, 1992, pp. 765-777.

Se abre el camino a la reflexión que desembocaría un año después en el Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1992, hito en el que fechar el comienzo del actual proceso de ampliación. Este Consejo Europeo decide que “los países asociados de Europa central y oriental que así lo deseen podrán convertirse en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas”<sup>57</sup>. Puede decirse que es en esta fecha cuando los PECOs obtienen la garantía formal de su futura adhesión, la “promesa de adhesión”.

Se fijan además, por primera vez, cuáles son esas condiciones económicas y políticas requeridas, se trata de los llamados “criterios de Copenhague”, cuyo cumplimiento se ha impuesto como condición necesaria para comenzar las negociaciones de adhesión<sup>58</sup>. Son de tres tipos:

- Criterios políticos: estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
- Criterios económicos: una economía de mercado viable que pueda afrontar la presión de la competencia del mercado comunitario.
- Capacidad para asumir el acervo comunitario, o lo que es lo mismo, la capacidad de cumplir con las obligaciones que deriven de su carácter de Estado miembro, incluida la consecución de los objetivos de la Unión en los ámbitos político, económico y monetario.

La relevancia de los criterios de Copenhague reside en su relación con algunos de los desafíos que la unificación plantea al modelo de la Unión. Con ellos se trata de preservar el modelo político europeo en cuanto a sistema democrático, el modelo económico de

---

57 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, en: Bol. CE 6/1993).

58 Hasta este momento el único requisito impuesto por los Tratados para que un Estado pudiera solicitar su incorporación a la Comunidad Europea era que se tratara de un Estado europeo. Con motivo de la solicitud de España en 1963 el Parlamento Europeo dictaminaría en el Informe Birkelbach la necesidad de que se trate de Estados democráticos y respetuosos con los derechos humanos. Por tanto, en Copenhague es la primera vez que se explicitan las condiciones para acceder a la Unión. La reforma de Amsterdam incluirá en el nuevo artículo 49 la obligación de que los candidatos cumplan los criterios políticos, no incluyéndose ni los económicos ni los de capacidad de afrontar sus obligaciones como miembros de la Unión.

libre mercado y el mantenimiento de los objetivos del proyecto político europeo. Establecen bases sólidas necesarias pero insuficientes para resolver las incógnitas planteadas.

El Consejo Europeo de Copenhague también establece el marco político y económico estructurado a través del cual aproximarse a la adhesión. Así junto a la estructura bilateral de los Acuerdos Europeos se crea un marco institucional multilateral con el objeto de que sirva de foro de diálogo y consulta sobre asuntos de interés común. Desde el punto de vista económico se toman decisiones para mejorar el acceso de los PECO al mercado comunitario, se aprueban ayudas para mejorar las redes de infraestructuras y se incrementa la asistencia financiera y técnica a través del PHARE, el Banco Europeo de Inversiones y el recién creado BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo).

Con la promesa de adhesión en la mano, a partir de 1993 comienzan a recibirse las solicitudes formales de adhesión de los PECO<sup>59</sup>. Hungría presentará la suya el 31 de marzo de 1994, Polonia el 5 de abril de 1994, Rumanía el 22 de junio de 1995, Eslovaquia el 27 de junio de 1995, Letonia el 13 de octubre de 1995, Estonia el 24 de noviembre de 1995, Lituania el 8 de diciembre de 1995, Bulgaria el 14 de diciembre de 1995, la República Checa el 17 de enero de 1996 y Eslovenia el 10 de junio de 1996<sup>60</sup>.

En diciembre de 1994 el Consejo Europeo aprobaría la llamada “estrategia de pre-adhesión”, para lograr la progresiva aproximación de los PECO a los niveles de la Unión en las tres categorías de requisitos previstas<sup>61</sup>. Esta estrategia de preparación para la adhesión se apoyaba en dos ejes paralelos: los Acuerdos Europeos y el diálogo estructurado entre las instituciones europeas y los PECO en distintos ámbitos (políticas comunitarias, Política Exterior y de Seguridad Común y Asuntos de Justicia e Interior).

La estrategia de Essen será posteriormente completada por otros aspectos en los años sucesivos. Así el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 aprobará el Libro Blanco

59 Chipre y Malta ya habían presentado su solicitud de adhesión en julio de 1990, pronunciándose la Comisión favorablemente a la negociación en dictamen de 30 de junio de 1993.

60 En poco más de dos años, de 1994 a 1996, se producen diez solicitudes de adhesión a la Unión. Sin embargo, si tenemos en cuenta el periodo que va de 1990 a 1996 serán diecisiete, ya que a los anteriores les precedieron Chipre, Malta, Suiza, Austria, Finlandia, Noruega y Suecia.

61 Esa estrategia se basaba en un informe presentado por el Consejo al Consejo Europeo para su adopción. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, Informe del Consejo al Consejo Europeo de Essen sobre la estrategia de preparación para la adhesión de los PECO asociados, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Essen, 9 y 10 de diciembre de 1994, en: Revista de Instituciones Europeas, vol. 22, nº 1, 1995, pp. 379-396.



sobre la preparación de los PECO para su incorporación al mercado interior en el momento de su adhesión<sup>62</sup>. El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de ese mismo año se comprometió a dar comienzo a las negociaciones de adhesión una vez que la Conferencia Intergubernamental de 1996 concluyera<sup>63</sup>. Se ratifica igualmente la necesidad de preparar la fase de preadhesión adecuadamente a través de los instrumentos de Essen a fin de cumplir cuanto antes los criterios de Copenhague<sup>64</sup>.

Conforme al procedimiento de adhesión regulado en el Tratado es preceptivo que, una vez presentadas las candidaturas de ingreso, la Comisión se pronuncie sobre las mismas y sobre la oportunidad de entablar las negociaciones de adhesión<sup>65</sup>. Así el 15 de julio de 1997 -una vez concluida la Conferencia Intergubernamental en junio de ese año- la Comisión aprobaba su dictamen sobre los PECO y los tres Estados bálticos, con el objeto de determinar quiénes se hallaban en condiciones de comenzar a negociar. Estos dictámenes se recogerían en el documento llamado “Agenda 2000”, que también incluía las perspectivas financieras de la Unión para el periodo 2000-2006 así como la reforma de las principales políticas redistributivas, la PAC y la política de cohesión económica y social<sup>66</sup>.

El inicio formal del proceso de negociación data de diciembre de 1997 tras las importantes decisiones del Consejo Europeo de Luxemburgo<sup>67</sup>. Se establecía que el objetivo de la Unión en el proceso de ampliación “Consiste en colocar a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y preparar a la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones. Esta ampliación es un proceso global, inclusivo y evolutivo, que

62 CONSEJO EUROPEO, Preparación de los países Asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el Mercado Interior de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Cannes, 26 y 27 de junio de 1995, en: Bol. CE, 6/95.

63 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, en: Revista de Instituciones Europeas, vol. 23, nº 1, 1996, pp. 275-378.

64 Durante la Cumbre de Madrid, además, se celebraría una reunión con los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores de los PECO, Chipre y Malta, en la que sería la primera de las reuniones de este tipo.

65 Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

66 COMISIÓN EUROPEA, Agenda 2000 “Por una Unión más fuerte y más amplia”, 15 de julio de 1997, COM (97) 2000 final, en: <http://www.europa.eu.int>.

67 En relación al proceso político de la ampliación desde el punto de vista de las estrategias, actores, métodos y adaptaciones necesarias, pueden consultarse las siguientes obras: Michael J. BAUN, *A Wider Europe: the process and politics of EU enlargement*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000; Jackie GOWER y John REDMOND, *Enlarging the European Union: the way forward*, Aldershot, Ashgate, 2000; Henri MALOSSE y Bernard HUCHET, *Unifier la grande Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

se desarrollará por etapas, en el que cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación”<sup>68</sup>.

Se decide, por tanto, una de las características del presente proceso de ampliación, el llamado “enfoque regata”, en que cada uno conforme a su situación y sus avances seguirá una diferente velocidad en la negociación y se adherirá cuando esté preparado sin esperar a los demás. A tal fin se establecen dos grupos de Estados candidatos según el nivel de preparación que la Comisión había detectado, según la fórmula gráfica de 5+1+5<sup>69</sup>. El primer grupo con el que se decidía comenzar a negociar inmediatamente estaba formado por Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa, a los que se unía Chipre (5+1). Respecto al segundo grupo, compuesto por Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumanía, se estima que aún es prematuro entablar las negociaciones por no darse un cumplimiento satisfactorio de los criterios de Copenhague (los otros 5).

Luxemburgo reconsideraría la solicitud de Turquía, presentada en 1987, decidiendo no concederle el estatuto de candidato, si bien se le invita a que participe en la recién creada Conferencia Europea, convocatoria periódica de una Conferencia de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la Unión y los candidatos, a fin de debatir cuestiones de interés común<sup>70</sup>. En Luxemburgo se adopta la estrategia de preadhesión reforzada, consistente en establecer para cada uno de los candidatos individualmente una “asociación para la adhesión”, de forma que pudieran irse alineando con el acervo comunitario desde antes de la adhesión efectiva.

La característica de esta “asociación” consiste en recoger en un documento único para cada país, regularmente actualizado, la situación y los avances del mismo, las accio-

68 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997, en: <http://ue.eu.int>.

69 En esta fecha Malta se encontraba autoexcluida del proceso de ampliación. En octubre de 1996 tras las elecciones generales y el nombramiento del nuevo Gobierno del Presidente Sant, se retiraba la solicitud de adhesión. Por ello, Malta no tomaría parte en la estrategia de preadhesión. En febrero de 1997 el Gobierno maltés comunicaba a las instancias comunitarias su intención de buscar una estrecha relación con la UE que salvaguardara las especiales características económicas y geoestratégicas de la isla. El 10 de septiembre de 1998, fruto de un nuevo vuelco electoral, el Gobierno maltés informó a la Unión de su interés en reactivar su candidatura y participar en el proceso de ampliación. El 13 de octubre de 1999 la Comisión Europea adoptaba un informe recomendando a los Estados miembros la apertura de negociaciones con Malta, lo que finalmente se produciría en marzo de 2000, bajo la Presidencia portuguesa.

70 Desde el inicio se consideró este Foro político como un caramelo para contentar a Turquía, desanimado por su desestimación como candidato oficial. A lo largo de sus escasas reuniones no llegó a tener relevancia política, marcado, sobre todo, por la reticencia de Turquía a participar en el mismo.

nes prioritarias a emprender así como la asignación de la ayuda financiera a la preadhesión concedida a cada Estado candidato. Ese documento se completa con un informe anual de la Comisión sobre los progresos de cada Estado que eleva al Consejo. El 30 de marzo de 1998 daría comienzo efectivo las negociaciones con el llamado “grupo de Luxemburgo”. En marzo de 1999 el Consejo Europeo extraordinario de Berlín aprobaría la Agenda 2000, aumentando la ayuda financiera para la preadhesión, e incluso la adhesión, prevista ya para antes de fin de 2006<sup>71</sup>. Además de la readaptación y aumento de los fondos del Programa PHARE, se crean otros dos instrumentos: SAPARD, destinado a la reorientación y modernización de la agricultura, e ISPA, para financiar infraestructuras de transportes y medioambientales. Igualmente se asigna una ayuda suplementaria a la preadhesión para cada uno de los candidatos.

El 13 de octubre de 1999 la Comisión hacía públicos los informes anuales sobre los progresos de la preadhesión<sup>72</sup>. Recomendaba la apertura de negociaciones con Letonia, Lituania, Eslovaquia y Malta, cuya candidatura se había reactivado el año anterior. Igualmente estimaba la posibilidad de proceder a negociar con Bulgaria y Rumanía, siempre que subsanaran ciertas cuestiones puntuales. Además proponía considerar a Turquía candidato oficial a la adhesión. Desde el punto de vista de la negociación sugería un cambio de estrategia, vinculándose el avance de la misma al cumplimiento efectivo del acervo comunitario por parte del candidato.

El Consejo Europeo de Helsinki, dos meses después, adoptaría el grueso de las recomendaciones de la Comisión<sup>73</sup>. Se fija así en trece el número de candidatos a la ampliación “en un único marco”, abriéndose las negociaciones con los del segundo grupo, denominado “Grupo de Helsinki”. Se reitera el “enfoque de regata”, recordándose que todos participan en la negociación en igualdad de condiciones. En el caso de Turquía, se le considera candidato formal pero se opta por no iniciar las negociaciones de adhesión hasta que cumpla con los criterios de Copenhague. Se decide crear con este país una asociación para la adhesión, se le hace beneficiario de los fondos para la preadhesión y de determinados programas comunitarios. En Helsinki, igualmente, se les da otro calendario a los

71 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999, en: <http://ue.eu.int>.

72 Todos los Informes de la Comisión relativos al proceso de ampliación pueden obtenerse en: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>.

73 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, en: <http://ue.eu.int>.

candidatos, diciendo que la Unión se encontraría preparada para proceder a la ampliación a partir de 2002, tras la finalización de la Conferencia Intergubernamental de 2000<sup>74</sup>.

Las negociaciones con el segundo grupo, llamado de Helsinki, se iniciaron formalmente en febrero de 2000, prometiéndoseles que de progresar adecuadamente podrían adherirse al mismo tiempo que los del primer grupo. En los Informes de la Comisión de 13 de noviembre de 2001 ya se avanzaban los progresos satisfactorios de diez de los miembros, que podrían estar en condiciones de culminar las negociaciones en 2003 y convertirse en miembros de pleno derecho en 2004.

El calendario de la Comisión se cumpliría: para septiembre de 2002 casi todos los capítulos de la negociación, salvo los financieros se encontraban cerrados. En los Informes aprobados por la Comisión el 9 de octubre de 2002 estima que diez candidatos, todos menos Bulgaria y Rumania, se encuentran preparados para cerrar las negociaciones y convertirse en miembros de pleno derecho en 2004. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 cerrará el proceso abierto formalmente en junio de 1993 también en Copenhague, admitiendo que Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa se encuentran en condiciones de concluir las negociaciones<sup>75</sup>.

Igualmente deciden otros aspectos políticos e institucionales como la firma de los Tratados de Adhesión en Atenas en abril de 2003, el ingreso efectivo el 1 de mayo de 2004 para la participación en las elecciones al Parlamento Europeo de junio siguiente, la entrada en funciones de los nuevos comisarios hasta la formación de la nueva Comisión y el estatus de pleno derecho de los nuevos miembros en la Conferencia Intergubernamental que apruebe la nueva reforma sobre la base de los trabajos de la Convención Europea. En Copenhague igualmente se cerraba el paquete de la estrategia de preadhesión reforzada de Rumanía y Bulgaria, aún no preparados para finalizar sus negociaciones de adhesión, con el fin de que puedan alcanzar el objetivo de su integra-

---

74 La Conferencia Intergubernamental de 2000, que acabaría con la adopción del Tratado de Niza se dedicaría casi exclusivamente a resolver los flecos de Amsterdam, esto es, a preparar el funcionamiento institucional de la Unión para la ampliación. Sobre el desarrollo de la misma, véase: Xénophon A. YATAGANAS, *The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, Jean Monnet Working Paper, nº 1, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>.

75 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, en: <http://ue.eu.int>.

ción plena en 2007. Este paquete incluía además de un reforzamiento de la ayuda financiera, un plan y un calendario de las reformas a introducir por estos dos países.

El Consejo Europeo también se encontraba encima de la mesa con dos cuestiones altamente políticas: la cuestión de la división de Chipre y la admisión de la candidatura turca<sup>76</sup>. En el caso de Chipre se alentaba la reunificación de la isla dándose un plazo para que las comunidades grecochipriota y turcochipriota alcanzaran un acuerdo, sobre la base de un plan del Secretario General de las Naciones Unidas, a fin de que en mayo de 2004 pudiera incorporarse la totalidad de la isla<sup>77</sup>. Respecto a Turquía se valoran muy positivamente los últimos progresos realizados en términos políticos y se emplaza a este país a un nuevo examen de su candidatura en diciembre de 2004, por lo que de resultar positivo podría comenzar las negociaciones en enero de 2005<sup>78</sup>.

Quedaba aún el último escollo final exigido por el Tratado, el dictamen favorable del Parlamento Europeo a la ampliación de la Unión Europea, que finalmente se producía el 9 de abril de 2003<sup>79</sup>. Así el 16 abril 2003 se procedía finalmente a la firma del Tratado y Actas de Adhesión en la ciudad de Atenas, cuna de la democracia, entre los quince miembros y los diez candidatos casi diez años después concluía el proceso de ampliación más ambicioso de la Unión<sup>80</sup>. Esa Cumbre extraordinaria aprobaba también la Declaración de Atenas en la que se afirmaba que: “Hemos logrado algo único. La Unión representa nues-

76 Un interesante análisis sobre la adhesión a la Unión Europea como estructura de oportunidad para la reconciliación entre las dos comunidades chipriotas puede encontrarse en: William WALLACE, *Reconciliation in Cyprus: the Window of Opportunity*, Florence, European University Institute, 2002.

77 Los distintos plazos dados para el acuerdo han sido rebasados, sin embargo se ha seguido negociando. En el momento en que redactamos estas líneas los líderes griego y turco se encuentran negociando al más alto nivel bajo la mediación de las Naciones Unidas, algunos aspectos del acuerdo de reunificación final. Dicho acuerdo será sometido a referéndum de las poblaciones grecochipriota y turcochipriota el 20 de abril de 2004.

78 La cuestión de la pertenencia de Turquía a la Unión es altamente polémica, se discute tanto su carácter europeo, como la conveniencia política de la misma, ya que en el tiempo de su adhesión se convertiría en el país más poblado de la misma. A lo largo de los últimos meses, políticos y miembros de las instituciones nacionales y europeas se han pronunciado unos a favor y otros en contra de la conveniencia de iniciar las negociaciones en 2005.

79 PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre la conclusión en Copenhague de las negociaciones de adhesión (Informe Brok), 9 de abril de 2003, (A5-0081/2003), en: <http://www.europarl.eu.int>.

80 Tratado de Atenas, 16 de abril de 2003, en: <http://europa.eu.int>. Para un estudio detallado del Tratado y Actas de adhesión, véase: Francesc GRANELL TRÍAS, “El Tratado de Atenas y la quinta ampliación de la Unión Europea, Revista General de Derecho Europeo, n° 1, 2003, en: <http://www.iustel.com>.

tra determinación común de poner fin a siglos de conflictos y superar las antiguas divisiones de nuestro continente. Esta Unión representa nuestra voluntad de iniciar un nuevo futuro basado en la cooperación, el respeto de la diversidad y el entendimiento mutuo. Nuestra Unión representa un proyecto colectivo: un proyecto en el que compartir nuestro futuro como comunidad de valores”<sup>81</sup>.

Tras la firma se abrió el Tratado a la ratificación para permitir su entrada en vigor. De los diez Estados adherentes, todos menos Chipre, decidían su ratificación mediante referéndum, resultando en todos los casos positivo<sup>82</sup>. Finalmente en marzo de 2004 se producía la última de las ratificaciones del Tratado de Atenas por parte de una de las Asambleas belgas, el Tratado quedaba ya listo para su entrada en vigor el 1 de mayo de 2004.

## **5. El nacimiento de “una Europa”: el proceso constituyente.**

El nacimiento real de la Europa unificada se produce en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa, donde al elaborarse la Constitución Europea por los representantes de todos -Estados miembros y candidatos- nace una Europa distinta, si bien la fórmula “una Europa” surge formalmente del Programa de la Presidencia danesa<sup>83</sup>. El actual proceso constituyente no puede entenderse si no se hace referencia al proceso paralelo de la unificación europea, siendo dos caras de la misma moneda. Por una parte, la ampliación va a ser uno de los factores que determinan su urgencia. Por otra, porque de la decisiva participación en el mismo de todos -o la mayor parte- de los componentes de la Europa del futuro, el resultado va a ser distinto.

La presente ampliación con los retos políticos e institucionales apuntados más arriba hace más urgente y necesaria la Constitución Europea. El proceso permanente de unificación con los desafíos tan amplios y complejos que presenta es uno de los tres factores principales que se encuentra detrás de la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno

---

81 Declaración de Atenas, 13 de abril de 2003, en: <http://europa.eu.int>.

82 Los referenda de ratificación del Tratado de Atenas se celebraban entre marzo y septiembre de 2003, revelando un apoyo a la adhesión bastante amplio como regla general, superior al 66,8%, salvo la excepción de Malta que sólo obtuvo un 53,6% de los votos.

83 Hemos estudiado la relevancia del proceso constituyente protagonizado por la Europa unificada en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”. Su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

de convocar una Convención sobre el futuro de Europa<sup>84</sup>. El Tratado de Niza ya eliminaba el obstáculo formal a la ampliación, al adaptar parcialmente el sistema institucional a la presencia de nuevos miembros, si bien las reformas que adopta, a juicio de la doctrina, no son las más adecuadas para permitir a la Unión funcionar eficazmente tras la ampliación<sup>85</sup>.

Su misma Declaración 23, que abre un proceso de reflexión sobre el futuro y la finalidad de Europa y convoca una nueva Conferencia Intergubernamental para 2004, es un reconocimiento de sus límites y su incapacidad para servir de marco constitucional a la Europa unificada. Al margen de la adecuación o inadecuación de sus disposiciones institucionales, Niza resulta insuficiente porque esta ampliación no sólo va a afectar al funcionamiento de la Unión sino a su propio modelo, que no quedará intocado. La Unión ha de adaptarse a un horizonte completamente diferente, la progresiva unificación. Por ello no basta con una profundización sino que ha de ser una mutación cualitativa del modelo de la Unión: su constitucionalización.

“Una Europa” nace en la Convención Europea y su Constitución en la medida en que en este órgano se ha trabajado en una lógica post-ampliación, asociando en su tarea constituyente al conjunto de los futuros miembros de la Unión<sup>86</sup>. En la Declaración de Laeken

84 En este sentido, la Declaración de Laeken texto político en el que se convoca la Convención y recoge su mandato y misión estimaba: “Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está a punto de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso”. CONSEJO EUROPEO, Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int/summ>.

85 En relación a la valoración de la reforma del Tratado de Niza, puede verse entre otros: Francisco FONSECA MORILLO, “De Berlín a Niza: panorama y lecciones”, Boletín Europeo de la Rioja, supl. n° 7/8, 2001, pp. 2-6; Araceli MANGAS MARTÍN, “El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión ampliada”, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, Madrid, Tecnos, 2002; Jo SHAW, “The Treaty of Nice: legal and constitutional Implications”, European Public Law, vol. 7, n° 2, 2001, pp. 195-215; Ramón TAMAMES, “La CIG” 2000. El reajuste institucional comunitario: de Amsterdam a Niza”, Debats, primavera 2001, pp. 54-76.

86 La participación de los candidatos en la Convención encuentra su antecedente en la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, en la medida en que los Gobiernos de los Estados miembros consideran conveniente asociar a los candidatos al debate sobre el futuro de Europa, lo que se hace de hecho. Véase al respecto: Declaración n° 23 relativa al futuro de la Unión, Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001, DOCE C80, de 10.03.2001, pp. 85-86.

los Jefes de Estado y de Gobierno abrieron la puerta a la participación plena en la Convención de los Estados candidatos, con igual representación que los Estados miembros, con la única excepción de que no podrían impedir el consenso<sup>87</sup>. Pronto esta restricción quedaría vacía de contenido al decidir la Convención no votar sobre ningún aspecto.

Al conjunto de las peculiaridades de la Convención se añade la de tratarse del primer órgano institucional europeo al que los candidatos se incorporan. Los trece Estados candidatos enviaban así sus representantes en igualdad de condiciones que los Estados miembros: un representante del Jefe de Estado o de Gobierno y dos por cada uno de los Parlamentos nacionales. En las primeras sesiones en que se acordó los modos de organización y trabajo de la Convención, plantearon distintas demandas relativas a la incorporación de uno de sus miembros al Presidium y a la utilización de sus lenguas. Así se incorporó Alois Peterle en calidad de “invitado” al Presidium, si bien hasta Giscard le reconocería una contribución a los trabajos políticamente equivalente a la del resto<sup>88</sup>. En las distintas etapas de la Convención, los representantes de los candidatos se han asimilado por completo a los demás miembros, integrándose en las reuniones de los distintos estamentos, participando plenamente en los trabajos y realizando importantes contribuciones al resultado final<sup>89</sup>.

La Constitución Europea, elaborada a lo largo de dieciséis meses por la Convención Europea, representante de “una Europa” es el instrumento que posibilitará la unificación. En primer lugar, hay que resaltar que esa Constitución no es un elemento extraño a los nuevos países adherentes, que han participado en su elaboración. Así la Constitución Europea, plasmación del proyecto común europeo, es tanto obra de los representantes de los ciudadanos actuales de la Unión como de los futuros y, en este sentido, resulta una anticipación de la Europa unificada del futuro.

El éxito de la Convención es que plantea “más Europa” en la sociedad del bienestar y establece instrumentos para un modelo de gestión del planeta como un proyecto consensuado por los miembros actuales y los futuros. El fracaso en la adopción de la Constitución de la Conferencia Intergubernamental en Bruselas en diciembre de 2003 es

---

87 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op. cit.

88 Valéry GISCARD D'ESTAIGN, Discurso de clausura de la Convención Europea, 13 de julio de 2003, en: <http://european-convention.eu.int>.

89 Jaume DUCH i GUILLOT, “El funcionamiento de la Convención Europea”, en: PAU i VALL, Francesc (Coord.), Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 47-69, esp. p. 55.



que retrasa la vigencia de los instrumentos que “una Europa” necesita. Ante los desafíos políticos de la ampliación se pone de manifiesto que la Constitución es una precondition política para la ampliación<sup>90</sup>. Europa cambiará irremisiblemente y sin posibilidad de volver atrás: necesita en el momento de este cambio reforzar su legitimación y fundamentación democrática y contar con los instrumentos que le permitan actuar eficazmente, progresar mediante la integración diferenciada y, en última instancia, garanticen su supervivencia.

La importancia del proceso constituyente en sí, y no sólo la Constitución, es que se lleve a cabo en el seno de la Convención, órgano democrático y representativo de pueblos y Estados, y no en una Conferencia Intergubernamental. “Lo relevante de “una Europa” no es que seamos más, ni que tengamos más PNB, ni incluso que se amplíen nuestras fronteras y cambie nuestra dimensión internacional en el mundo, sino que lo más importante es que estemos unidos y que, precisamente, cuando hemos estado unidos, hayamos puesto en marcha el proceso constituyente, el camino de “una Europa”<sup>91</sup>.

## **6. De la cuarta ampliación a un proceso permanente de ampliación de “una Europa” (2004-2014).**

La ampliación a nuevos Estados es desde los orígenes de la Comunidad/Unión Europea uno de los vectores o fuerzas que empujan en su evolución y un rasgo definitorio del sistema político europeo<sup>92</sup>. En el ideario de los “padres fundadores” la pequeña Europa de la CECA y el Mercado Común siempre se concibió como abierta a todos los demás Estados del continente, incluidos los que en aquellos momentos se encontraban al otro lado del telón de acero<sup>93</sup>. Cincuenta y cuatro años después la Unión Europea reunirá a veinticinco Estados miembros en una primera oleada de unificación a la vez que man-

90 Jean NESTOR, “Beyond the enlargement”, Europe: looking ahead, Seminar organised by Notre Europe and the EPC, Brussels, 1-2 October 2003, p. 8, en: <http://www.notre-europe.asso.fr/>.

91 Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”. Su proceso constituyente, op. cit., p. 275.

92 En relación a la ampliación como uno de los tres vectores -junto a la profundización y la democratización- que caracterizan la dinámica del poder en la Unión Europea, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, La integración europea..., op. cit., pp. 50-52.

93 Así el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950 en la Declaración que propone la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero afirma que se trata de “una organización abierta a la participación de todos los países de Europa”. La Declaración Schuman puede encontrarse en: Antonio TRUYOL Y SERRA, La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979), Madrid, Tecnos, 1999, pp. 175-177.

tiene con los no miembros relaciones estrechas de cooperación en torno a objetivos comunes y a un mismo sistema de valores, el modelo europeo de sociedad de bienestar.

La ampliación, en algunos casos, se ha convertido también en una importante herramienta al servicio de la política exterior europea. Así la promesa de adhesión es uno de los principales instrumentos con los que tradicionalmente ha contado la Unión para lograr en sus fronteras la estabilidad política<sup>94</sup>. El mismo objetivo político se ha perseguido con esta ampliación a los PECO y con el otorgamiento del estatuto de “candidatos potenciales a la adhesión” a los Estados del Sudeste de Europa<sup>95</sup>. La política de pre-adhesión de la Unión que culmina en la ampliación del próximo mayo es uno de los mayores éxitos de política exterior de la Unión Europea, contra las tesis imperantes en la opinión publicada de que la Unión Europea carece de política exterior y que fracasa cada vez que trata de formular una<sup>96</sup>. La falta de capacidad de la Unión Europea para actuar en un conflicto -Iraq- no debería ocultar los enormes logros en otras áreas a través de sus instrumentos de “soft policy” (asociación privilegiada, comercio, ayuda al desarrollo, asistencia financiera y técnica, etc.) de cuya enorme utilidad es ejemplo la actual transición pacífica de los países del Este de Europa a través de la promesa de la ampliación<sup>97</sup>.

Esta ampliación es también muestra del éxito de la Unión en otro sentido, como sistema político. A pesar de las tesis que algunos mantienen del fracaso de la Unión desde un punto de vista político y económico, nadie querría unirse a un sistema que no funciona y no le va a rendir beneficios. Progresivamente ésta está tendiendo a aglutinar al con-

---

94 Esa y no otra fue la finalidad de la ampliación al Sur, tanto a Grecia, Portugal y España, asegurarse una transición democrática pacífica en estos Estados que salían de dictaduras y cuyo considerable retraso económico podía tener también consecuencias desestabilizadoras para la entonces Comunidad Europea.

95 El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 creaba el nuevo estatuto político de “candidatos potenciales” para los Estados balcánicos occidentales, apoyando sus procesos de pacificación a través de la perspectiva de adhesión. Recientemente el Consejo Europeo de Salónica reiteraba que el proceso de integración de los Balcanes occidentales es irreversible a la vez que se reforzaban los instrumentos y medios del Proceso de Estabilización y Asociación.

96 El reconocimiento al éxito de la Unión en la transformación de los países de Europa Central y Oriental, antes bajo la égida soviética, viene reconocida expresamente por la reciente noticia de que el Parlamento noruego propondrá a la Unión Europea como candidata a los premios Nobel de la Paz por su contribución a la paz a través de la inclusión de la antigua Europa del Este en las estructuras occidentales. Lisbeth KIRK, “EU proposed for 2004 Nobel Peace Prize”, Euobserver, 07.01.2004, en: <http://www.euobserver.com>

97 Hazel SMITH, “Giving Peace a Chance: What the EU can teach the US”, EUSA Review, vol. 16, n.º. 4, Winter 2003, p. 4.

junto del continente europeo en torno a sí, en lo que parece que no puede sino considerarse un proceso permanente de unificación.

Así, tras la entrada efectiva de diez Estados miembros el 1 de mayo, quedarán aún veintiún Estados europeos por adherirse, que pueden clasificarse en cinco grupos distintos:

a) *Los tres participantes en el actual proceso de adhesión que no se integrarán en 2004: Bulgaria, Rumania y Turquía.* Los dos primeros se encuentran en pleno proceso de negociación y su entrada según lo dispuesto por el Consejo Europeo de Copenhague puede ser estimada para 2007<sup>98</sup>. Turquía, hoy por hoy, tiene estatuto de candidato y se beneficia en tal concepto de un Acuerdo Europeo para la Adhesión. No obstante, aún no se han dado comienzo a las negociaciones de adhesión, dado que, a juicio de las instituciones europeas, aún no se cumplen en su totalidad los requisitos de Copenhague. Se ha previsto un nuevo examen de su candidatura en diciembre de 2004 que de resultar positivo daría lugar a la inmediata apertura de las negociaciones<sup>99</sup>. Los informes de la Comisión de 5 noviembre de 2003 son positivos en los tres casos, por lo que es previsible que se cumpla lo dispuesto en Copenhague.

b) *Los Estados de los Balcanes Occidentales:* Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro y Albania son “candidatos potenciales” a la adhesión desde el Consejo Europeo de Feira de 2000<sup>100</sup>. En junio de 2003 el Consejo Europeo de Salónica reiteraba que se trataba de un proceso irreversible, a la vez que aprobaba una Agenda para los Balcanes Occidentales donde se fijan los pasos que han de darse tanto por parte de estos países como de las instituciones de la Unión para conseguir la integración de estos Estados en la Unión<sup>101</sup>. En su Segundo Informe sobre el Proceso de

98 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, punto 14, en: <http://ue.eu.int/summ>.

99 Ibidem, punto 19.

100 En relación a las peculiaridades de la integración de los cinco Estados de los Balcanes Occidentales en la Unión Europea, véase: Jorge FUENTES, “Los Balcanes occidentales ¿sexta ampliación de la UE?”, Política Exterior, vol. XVII, n° 96, noviembre-diciembre de 2003, pp. 137-148.

101 En este sentido, el Consejo Europeo reiteraba “su determinación de apoyar de modo pleno y efectivo la perspectiva europea sobre los países de los Balcanes Occidentales, que formarán parte integrante de la UE una vez que cumplan los criterios fijados” y añadía que el Pacto de Estabilización y Asociación “seguirá constituyendo el marco para la trayectoria europea de los países de los Balcanes Occidentales a lo largo de todo su camino hacia la futura adhesión”. CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Salónica 19 y 20 de junio de 2003, puntos 40 y 41, en: <http://ue.eu.int/summ>.

Estabilización y Asociación del Sudeste de Europa, de 26 de marzo de 2004 la Comisión establece que el proceso de ampliación se extenderá a Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro tras la adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007 y les anima, por tanto, a que presenten sus solicitudes de adhesión. Croacia lo hacía el 20 de febrero de 2003, Macedonia el 22 de marzo de 2004, mientras que Bosnia-Herzegovina ha anunciado que lo hará a lo largo de 2004. Se confirma así la promesa de adhesión de la Unión hacia estos países que, en algunos de los casos, aún se percibe como lejana en el tiempo, dado que en países como Macedonia o Bosnia-Herzegovina aún se encuentran desplegadas fuerzas internacionales para la consolidación de la paz.

c) *Los miembros de la AELC: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.* Los tres primeros se encuentran ya íntimamente ligados a la Unión, ya que son parte del Espacio Económico Europeo, lo que implica el pleno acceso al Mercado interior y la participación en la mayoría de las políticas comunes. Sólo se encuentran excluidos de los aspectos políticos de la integración así como de la decisión política en el seno de las instituciones<sup>102</sup>. En los últimos tiempos, se percibe un estado de opinión crecientemente favorable a la adhesión en Noruega, por lo que no se descarta que este país que rechazó en referéndum por dos veces su ingreso en la Unión presentara de nuevo próximamente su candidatura<sup>103</sup>. Suiza siendo parte de la EFTA no lo es del Espacio Económico Europeo pero mantiene una compleja constelación de acuerdos comerciales, de libre circulación, de cooperación científica y técnica, etc con la Unión. En 2001 rechazaba en referéndum proseguir por la vía de la adhesión, por el deseo de mantener su independencia política<sup>104</sup>. Se entiende que estos países europeos desarrollados no tendrían ningún inconveniente en ingresar en la Unión si lo desearan y que su adhesión sería rápida por cumplir sin problemas los requisitos de la Unión y estar de una manera u otra integrados económicamente con ella.

102 En diciembre pasado cuando se decidía la constitución de la Agencia Europea de Armamentos, Noruega solicitaba ser parte de la misma. Solicitud que se le denegaba por su no pertenencia a la Unión.

103 Recientemente los medios de comunicación se hacían eco de la posibilidad de que el actual Gobierno noruego celebrara dos referenda relativos a la adhesión a la Unión Europea, al constatarse el clima favorable entre la opinión pública a la pertenencia. El primero consultando la conveniencia de que se entablen negociaciones de adhesión y el segundo de ratificación del Tratado. Se quiere evitar así que por tercera vez, tras 1972 y 1994 se rehuse entrar en la Unión tras haber conducido tortuosas negociaciones y haber firmado el correspondiente Tratado. Lisbeth KIRK, "Norway may hold two polls on EU membership", EUObserver, 22.03.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

104 En una entrevista reciente el Presidente de Suiza considera que la adhesión de su país a la Unión es un objetivo a largo plazo. Andrew BEATTY, "Swiss President: 'Membership should be long-term goal'", Euobserver, 29.03.2004.

d) *Los microestados: Andorra, San Marino y Mónaco.* Es posible considerar su adhesión formal a la Unión aunque de hecho se encuentran ya estrechamente vinculados a la misma a través de los acuerdos bilaterales que mantienen con algunos de los Estados miembros. A pesar de su escaso peso relativo nada impediría su adhesión formal como miembros de pleno derecho de Naciones Unidas que son.

e) *Los Estados de Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.* Ninguno de ellos es candidato a la adhesión, ni se prevé que lo sean próximamente, ya que se encuentran lejos de cumplir los requisitos de Copenhague. Sin embargo, alguno de ellos han manifestado su voluntad de unirse un día a la Unión Europea<sup>105</sup>. Se trata del grupo más complejo, algunos de esos Estados, los caucásicos, ni siquiera son considerados por algunos como Estados europeos, a pesar de que lo desmiente el hecho de que todos sean miembros del Consejo de Europa. Su ingreso en la Unión no se prevé por el momento por parte de las instituciones europeas, quedando Rusia en cualquier caso excluida en la mayor parte de los análisis.

Como consecuencia de este proceso de unificación, en torno a 2014 la Comunidad/Unión Europea pasará de seis Estados miembros a reunir más de cuarenta integrantes en sesenta y dos años, quedando para esa fecha aún fuera el quinto grupo de Estados. En el proceso político europeo se percibe que la cuarta ampliación no es una ampliación más, equiparable a las tres anteriores, sino que abre un proceso político de unificación permanente y progresiva como muestra la acumulación de solicitudes de adhesión y la concurrencia de distintos tipos de candidatos. La característica principal de este proceso permanente es que previsiblemente ya no existirá homogeneidad entre las distintas oleadas de nuevos miembros, ni en procedencia, ni en experiencias históricas o datos macroeconómicos ni tampoco en términos de un mismo objetivo político por parte de la Unión.

Conforme al “enfoque regata” cada uno se integrará cuando esté preparado para ello, sin esperar al resto. Así podrían coincidir en una misma oleada de ampliación Estados muy heterogéneos entre sí pertenecientes a distintos grupos, por ejemplo, Estados desarrollados del Norte de Europa como Noruega o Islandia con Bulgaria y Rumanía e incluso alguno de los Estados de la ex Yugoslavia. En cualquier caso, se ratifica la tesis

---

105 Recientemente el nuevo Presidente de Georgia, Saakashvili manifestaba que su objetivo es la integración de Georgia en la Unión Europea como miembro de pleno derecho. “Georgia seeking EU membership”, Euractiv, 30.1.2004, en: <http://www.euractiv.com>.

de la atracción del modelo de la Unión y la posibilidad de que más de treinta Estados europeos sean miembros de la misma en el espacio de una década.

## **7. La relevancia política de la Europa de los Veinticinco: primer paso de “una Europa” (2004-2014).**

La Europa de los Veinticinco supone pasar de quince a veinticinco Estados miembros, de 380 a 455 millones de habitantes<sup>106</sup>. En términos de extensión, el territorio de la Unión no se incrementará excesivamente, comparado con otras ampliaciones, sólo en 738.260 km<sup>2</sup>, dado que la mayor parte de los adherentes son pequeños Estados. Como puede verse no se trata de la mayor ampliación de la historia europea ni en términos de habitantes, ni de incremento del territorio, aunque sí de miembros y, posiblemente, de complejidad de su asimilación, dada la ingente diversidad que aporta.

El cambio sustancial que supone la Europa de los Veinticinco en el proceso europeo de integración reside en que se trata de la primera de las oleadas de la unificación e inaugura el primer paso de un proceso distinto. En este sentido, comenzarán a cambiar las coordenadas del modelo europeo a partir de 2004, o mejor dicho, ya han comenzado a cambiar, dado que el proceso constituyente iniciado en 2001 no puede entenderse sin la presión de la unificación<sup>107</sup>. Por ello nos proponemos examinar en este epígrafe la dirección en que es posible que cambien las condiciones o vectores del proceso político en los próximos diez años, de 2004 a 2014.

La Unión Europea se caracteriza por ser un fenómeno dinámico, un proceso político en mutación permanente tanto por la progresiva integración y la extensión de su objeto a nuevos ámbitos de actividad como por la ampliación constante a nuevos miembros<sup>108</sup>. Por ello, ampliación y profundización son dos de los vectores que guían el desarrollo del proceso político dinámico de la Unión. Una de las dialécticas siempre presente en la historia de la integración europea ha sido la tensión ampliación-profundización que, en oca-

106 455 millones de habitantes que cabe comparar con los 291 de Estados Unidos o los 144 de Rusia. Fuente: Eurostat, 11 marzo de 2004 y Anuario El Mundo 2004.

107 Jürgen SCHWARZE, “Guest editorial: The Convention’s Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, pp. 1037-1045, esp. la p. 1043.

108 En este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES suele explicar el dinamismo característico de la construcción europea como un proceso abierto “hacia dentro”, a cada vez una mayor integración y “hacia fuera”, a la incorporación de nuevos Estados. Véase a título de ejemplo: José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, op. cit., p. 535-536.

siones, se ha entendido como contradictoria y así un proceso de ampliación no podría llevarse a cabo al mismo tiempo que uno de profundización y viceversa. Por el contrario, la realidad ha puesto de manifiesto que para digerir cada una de las ampliaciones siempre ha sido necesaria una profundización de envergadura, lo que puede constatarse a lo largo de los últimos veinte años en la Unión Europea.

Junto a estos dos vectores reconocidos ampliamente por el conjunto de la doctrina politológica<sup>109</sup>, destacaremos un tercero, presente especialmente desde el comienzo de la mutación de una Comunidad Económica en una Unión Política, que es la democratización<sup>110</sup>. Así, a nuestro juicio, desde la creación de las Comunidades Europeas con un método político original -la soberanía compartida- y un sistema institucional innovador se ha ido produciendo un proceso progresivo de democratización, lento al principio y acelerado en los últimos veinte años, que da un paso sustancial con la adopción de la Constitución.

#### a) *Ampliación:*

Desde sus inicios las Comunidades Europeas se caracterizaron por su carácter abierto, permitiendo la incorporación de nuevos Estados miembros europeos. Así se ha pasado de los seis Estados fundadores a los veinticinco de la actualidad, cuadruplicándose en cincuenta y dos años el número de sus componentes<sup>111</sup>. En la progresión de las distintas ampliaciones, sin duda alguna, la más compleja es la actual en que se va a pasar de quince a veinticinco Estados miembros. Ninguna ampliación se ha limitado a un mero incremento en el número de sus miembros: cada una de ellas ha supuesto un paso adelante en el proyecto europeo bajo la presión de la necesidad del cambio político<sup>112</sup>.

109 Generalmente la doctrina tiende a considerar la democratización como un elemento de la profundización, no separable de la misma. Así Mariscal entiende que: El concepto de profundización es mucho más complejo. Hace referencia como mínimo al aumento del alcance de la integración: nuevos ámbitos y políticas, y el aumento del nivel: comprometimientos, instituciones, procesos decisorios, implementación". Nicolás MARISCAL BERÁSTEGUI, "Ampliación y profundización ante la CIG 96", Cuadernos Europeos de Deusto, nº 15, 1996, pp. 87-102.

110 En relación a la evolución de los tres vectores en el seno de la Unión Europea en los últimos veinticinco años puede consultarse: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 50-52 y 411-413.

111 Hemos estudiado la incidencia en el modelo político europeo de las sucesivas ampliaciones en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*, op. cit., pp. 315-349.

112 Jean NESTOR, "Building a larger Europe", *Europe: looking ahead?...*, op. cit., p. 15.

Como ya se ha mencionado, estimamos que en el horizonte de 2014 se habrán incorporado además de los diez candidatos actuales, Bulgaria y Rumanía. Posteriormente, es posible que vayan adhiriéndose los Estados desarrollados de la AELC, de la exYugoslavia, Albania, Turquía y los microEstados en distintas oleadas de ampliación que no tendrán homogeneidad interna. En 2014 la Europa unificada en torno a la Unión Europea contará con más de treinta miembros, unos 800 millones de habitantes, en torno al 15% de la población mundial y el 40% del PIB mundial. Se corrobora el efecto de atracción del modelo europeo de regionalismo, que tiende a expandirse y a asociar no sólo económicamente -lo que puede considerarse que ya es un hecho- sino políticamente al conjunto del continente europeo.

Una ampliación -cualquier ampliación- implica una reestructuración en el sistema político de la construcción europea por la incorporación de nuevos miembros que, si tenemos en cuenta que la Unión es un sistema compuesto por sus elementos, hacen sus aportaciones singulares al modelo de la Unión. Esta reestructuración no presenta únicamente una suma aritmética de nuevos componentes sino que supone, sobre todo, una alteración sustancial en términos políticos, económicos, sociales, culturales, de valores, etc. de la organización que afecta al propio modelo político<sup>113</sup>. Por ello, y por el sólo efecto del proceso de unificación, el modelo político europeo no podrá sino evolucionar.

b) *Profundización:*

La Unión ya tiene en sus manos la herramienta para posibilitar el éxito de la ampliación que no es otra que la Constitución elaborada por la Convención Europea y aún pendiente de adopción por la Conferencia Intergubernamental<sup>114</sup>. El Tratado Constitucional de la Convención que, como ya se ha dicho, es fruto del consenso de “una Europa” puede consi-

---

113 A título de ejemplo cabe recordar como la ampliación de 1973 introdujeron en la Comunidad Europea el “euroescepticismo” de la mano inicialmente del Reino Unido y Dinamarca; la adhesión de Grecia, Portugal y España trajo como consecuencia la prioridad política de establecer relaciones privilegiadas con otros grupos de Estados como Iberoamérica y el Mediterráneo; la ampliación de 1995 a democracias desarrolladas como Austria, Finlandia y Suecia introdujo en el modelo institucional los principios de la transparencia y del gobierno abierto.

114 La Conferencia Intergubernamental que ha de adoptar el Tratado Constitucional de la Unión Europea no lograba el acuerdo en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 2003. Se decidía, además, interrumpir la CIG hasta que la Presidencia irlandesa comprobara que se daban las condiciones favorables al acuerdo. En este sentido, la citada Presidencia presentaba al Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2004 un informe recomendando la reapertura de las negociaciones al constatar una vía abierta al acuerdo, que podría producirse antes de junio de 2004.



derarse una profundización pareja a la unificación que comienza en 2004, ya que supone un salto cualitativo en la construcción política de Europa. La utilización del término Constitución no es mera retórica ya que tiene “su propia lógica, su propio peso, exige considerar la realidad europea bajo otro ángulo, el de una democracia que se quiere una comunidad de destino que respeta los profundos valores occidentales”<sup>115</sup>. Por tanto, la constitucionalización de la Unión, desde un punto de vista meramente formal, presenta importantes consecuencias para la integración, dada su capacidad legitimadora y constructora de la unidad política<sup>116</sup>.

La Constitución Europea cumple con el mandato de Laeken acercando la Unión al ciudadano, preparándola para la ampliación y dotándola de los instrumentos necesarios para que la Unión pueda funcionar eficazmente y pueda llevar a cabo su tarea de incidir en la globalización<sup>117</sup>. En este sentido, esas tres finalidades se juntan y se condicionan mutuamente ya que acercar la Unión al ciudadano es sociedad del bienestar, la Unión sólo podrá estar preparada para asumir la ampliación más que reforzando su modelo político y social, que ganará en cohesión, por lo que por todo ello se reforzará su capacidad para constituirse en modelo de la sociedad internacional de la globalización.

La Constitución Europea previsiblemente será adoptada antes de junio de 2004 por la Conferencia Intergubernamental y firmada en ese año. Comenzará entonces el periodo de ratificación en los veinticinco Estados miembros, susceptible de extenderse a lo largo de 2005. Se estima que en torno a la mitad de los Estados celebrarán referenda de ratificación, entre ellos España. La Constitución así podría entrar en vigor en el año 2006. Este Tratado Constitucional está lejos de ser perfecto y no durará los veinticinco años previstos por Giscard, sino que, como es frecuente en el proceso político europeo, necesitará una revisión al poco de entrar en vigor<sup>118</sup>. En el horizonte de 2014 posi-

115 Hartmut MARHOLD, “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, p. 7.

116 Neil WALKER, “Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism”, *European Law Journal*, vol. 9, nº 3, 2003, pp. 365-385, especialmente pp. 375-381.

117 Así la Constitución Europea da respuesta a los tres interrogantes que se le habían plantado en Laeken: ¿cómo acercar la Unión al ciudadano?, ¿cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? y ¿cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 24/2003, 12 de septiembre 2003.

118 En relación a las reformas encadenadas como parte del constitucionalismo de la Unión, véase: Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union. The process of Treaty Reforms*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.

blemente esa revisión ya se haya producido, reforzando la integración política de Europa.

*c) Democratización:*

El actual proceso constituyente que culminará con la entrada en vigor de la Constitución previsiblemente en 2006 supone un avance sin precedentes en cuanto a la democratización del sistema político europeo tanto desde el punto de vista del proceso como de la propuesta de Tratado Constitucional<sup>119</sup>. Así la Convención Europea por primera vez en la historia europea va a asociar a la reforma de los Tratados a un espectro más amplio de representantes que los meros Gobiernos. Se amplía así la legitimación de la construcción europea al incorporar a la redacción del Tratado Constitucional a nuevos actores, representantes de los Parlamentos Nacionales y a representantes de las instituciones comunes, Comisión y Parlamento Europeo.

En el otro extremo del proceso, tras su adopción por los jurídicamente legitimados, los representantes de los Gobiernos en el seno de una Conferencia Intergubernamental, la reforma va a ser ratificada por referéndum en cerca de la mitad de los Estados con la intención expresa de darle una legitimidad formal reforzada<sup>120</sup>. Por tanto, el actual proceso constituyente supone un paso importante en la democratización del método de reforma del Derecho originario de la Unión.

Desde el punto de vista de las reforma adoptadas son muchas las disposiciones que refuerzan la democracia y permiten constatar un avance importante del modelo político de la Unión, poniendo al Parlamento Europeo, representante de los ciudadanos en el cen-

119 Existen distintos análisis doctrinales en que valoran la aportación de la Convención en términos de incremento de la legitimación del método de reforma, llegando a conclusiones distintas. Véase a título de ejemplo: Carlos CLOSA, *The Convention Method: A Model for Democratising the European Union?*, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>; Ben CRUM, "Throwing the Rascals Out" *The European Convention and the Prospects for Representative Democracy*, CIDEL Workshop 2, *Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003, en: <http://www.arena.uio.no>; Koen LENAERTS y Merle DESOMER, "New Models of Constitution-making in Europe: The Quest for Legitimacy", *Common Market Law Review*, n° 6, 2002, p. 1217; Jo SHAW, *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union*, The Federal Trust for Education and Research, June 2002, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

120 Heidi HÁUTALA, Bruno KAUFMANN y Diana WALLIS, *El reto del referéndum europeo*, Amsterdam, IRI Europa, 2002.

tro del sistema<sup>121</sup>. Así éste se convierte en plena autoridad legislativa y presupuestaria junto con el Consejo, representando entre los dos a las dos legitimidades de la construcción europea. La participación ciudadana es otra de las innovaciones de la Constitución, que consagra el principio de la democracia participativa junto a la representativa y otorga importantes medios de actuación a la sociedad civil europea, entre ellos la iniciativa popular.

Se ha abordado una importante simplificación de los instrumentos legislativos, empezando por la Constitución, y los procedimientos de la Unión para que pueda ser mejor comprendida por sus ciudadanos. Con la Constitución se produce un cambio en el modelo de integración, logrando la construcción europea una nueva legitimidad, y estableciéndose las condiciones para un cambio cualitativo en el proceso de integración política de Europa. En la reforma prevista de esa Constitución, antes de 2014, habrá de proseguirse la senda de la democratización.

La imbricación necesaria entre estos tres vectores, ampliación, democratización y profundización es clara, en palabras de Nestor, “Europa cambiará para siempre: la ampliación ha de ir acompañada del reforzamiento de la adhesión popular a la integración europea y de la concesión a la Unión de los instrumentos que necesita para actuar eficazmente”<sup>122</sup>. En la configuración del nuevo horizonte que es la unificación, en los próximos diez años, en 2014 Europa contará con cerca de cuarenta Estados miembros, habrá reformado ya su Constitución, profundizando más en la senda federal y habrá reforzado sustancialmente su democratización, no sólo a través de las innovaciones de la Constitución sino porque su reforma habrá sido aprobada por la mayor parte de los Estados miembros en referéndum.

## **8. La dimensión interna europea para “una Europa” en el horizonte de 2014.**

La ambición del proyecto de unificación de Europa plantea importantes incógnitas en torno a su vertebración política, la pervivencia de su proyecto político, la cohesión social interna y su dimensión internacional que demandan respectivamente un reforzamiento del perfil político, de los valores, del modelo social y de la dimensión internacional de la Unión. A nuestro juicio, ese reforzamiento se lleva a cabo por el proyecto de Constitución de la Convención, que contiene elementos para reforzar los cuatro aspectos,

---

121 Hemos estudiado detenidamente esta cuestión en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa, op. cit.

122 Jean NESTOR, “Building a larger Europe”, Europe: looking ahead, op. cit., p. 8.

si bien, en algunos casos, insuficientemente, por lo que serán necesarias ulteriores reformas.

Para 2014 la Constitución posiblemente habrá sufrido ya alguna modificación y se habrán unido nuevos miembros al proyecto de “una Europa”, incluso alguno que aportará aún más diversidad como Turquía. En ese mismo periodo de tiempo se van a desarrollar y se habrán reforzado estos cuatro factores: la vertebración del modelo político, los valores, el modelo europeo de sociedad y la relevancia de la Unión en la sociedad internacional de la globalización<sup>123</sup>.

*a) La vertebración del modelo político:*

El riesgo de dilución de la integración conseguida que pudiera derivarse de las diferencias crecientes entre los Estados miembros en una Unión ampliada sólo puede combatirse con el pegamento de la Constitución Europea, cimiento del proyecto político compartido. En la Constitución, además, se consolida el modelo político propio de la construcción europea, el federalismo intergubernamental, caracterizado por combinar métodos federales de integración con la cooperación intergubernamental<sup>124</sup>. La Constitución, además, avanza en la dirección del federalismo asimétrico, ya que se produce un reconocimiento explícito de las regiones en el artículo I-5 del Tratado Constitucional<sup>125</sup>.

La flexibilidad será una realidad en la Unión de cuarenta Estados. La Constitución Europea acoge y mejora el mecanismo existente de las cooperaciones reforzadas, habiendo entendido la Convención que es la herramienta básica para la profundización en una Unión ampliada. La misma Constitución es la garantía de la unidad del proyecto político común, que permitirá que no haya un divorcio entre una Europa laxa y un núcleo duro muy integrado sino que asegurará dentro de un mismo marco político la coherencia del conjunto y la posibilidad de que con el tiempo todos puedan unirse a la vanguardia. Así

123 La dimensión externa, por su extensión y complejidad, será objeto de un epígrafe separado.

124 El estudio del concepto de federalismo intergubernamental se amplía en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”. Su proceso constituyente, op. cit., pp. 141-144. Por su parte Martín y Pérez de Nanclares entiende la UE como una Federación supranacional, término que mejor describe a su juicio los elementos iusinternacionales, constitucionales y federales del modelo europeo. José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, El Federalismo Supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 151.

125 Hemos estudiado el avance en el federalismo asimétrico en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, Las relaciones exteriores de las regiones”, en: Francesc PAU i VALL, Parlamentos y regiones en la construcción de Europa. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 255-274, esp. pp. 271-273.

se reforzará, a nuestro juicio, la tesis de que la flexibilidad sirve para permitir el avance del conjunto y que los más lentos no marquen el paso.

Las disposiciones del Proyecto de la Convención relativas a la reforma institucional son quizás los aspectos más controvertidos del conjunto de la reforma. Existen avances sustanciales pero caben dudas respecto a otros aspectos como la composición de la Comisión, la creación del Presidente del Consejo Europeo o la unanimidad aún presente en muchas áreas.

El modelo que la Constitución prevé de federalismo intergubernamental asimétrico posiblemente sea el modelo de “una Europa” en 2014, donde la asimetría se referirá tanto a la participación distinta del nivel regional como a que no todos los Estados serán parte de las mismas políticas.

#### *b) Los valores de Europa*

La motivación política de esta ampliación es la unificación europea en torno a un modelo de valores que se comparten y un proyecto común<sup>126</sup>. Como exponíamos más arriba, esos valores que definen la europeidad se exigen para entrar en la Unión, recogidos en los llamados criterios de Copenhague<sup>127</sup>.

El modelo propio de la Unión Europea es lo que le distingue frente a los otros en la sociedad internacional de la globalización. Ha resultado, por primera vez, exitosamente definido en los artículos principales de la Constitución Europea, de principios y objetivos de la Unión, que hacen posible que cualquier ciudadano de la misma, sea del Norte o del Sur, del Este o del Oeste se sienta reconocido en el mismo. Así los valores de la Unión son: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación<sup>128</sup>.

---

126 Estas ideas se repiten desde distintos puntos de vista en la Declaración de Atenas, antes citada, que quizás constituya el Manifiesto político más significativo de la ampliación.

127 Analizábamos los requisitos básicos que definen la “europeidad” de un Estado y le hacen apto para integrarse en la Unión en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “De la Constitución española a la Constitución Europea: la influencia del proceso de integración europea en la Constitución Española”, Pasajes de pensamiento contemporáneo, nº 13, invierno 2004, pp. 55-61, esp. las pp. 56 y 57.

128 Véase artículo I-2 del Proyecto de Tratado Constitucional.

Además resulta fundamental en ese sentido la constitucionalización de la Carta de derechos fundamentales, que recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo<sup>129</sup>. En el artículo 3 se recogen los objetivos de la Unión, que se conciben como los "principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea"<sup>130</sup>. Se trata del proyecto político común que lleva a Estados y ciudadanos a conformar la Unión. Destaca sobre los demás el objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos, además se recoge el espacio de libertad, seguridad y justicia que la Unión ha de ofrecer a sus ciudadanos así como las ventajas de un mercado único de libre competencia.

El tercer objetivo plasma una acertada definición, a nuestro juicio, de lo que es el modelo europeo de sociedad, contraponiéndose en su formulación equilibradamente los valores que hacen referencia a la economía libre de mercado con los valores propios del modelo europeo de sociedad. Por último, la Unión ha de llevar a cabo una actuación internacional conforme a los valores que le han hecho nacer. Ese consenso constitucional en torno a unos valores y unos objetivos visualiza que, aún con la creciente diversidad de la Unión y las distintas visiones de los Estados miembros, existe una idea común de "una Europa" a desarrollar progresivamente en los próximos años.

*c) El modelo europeo de sociedad.*

En términos económicos la unificación presenta retos fundamentales para la Unión, que además serán crecientes en la medida en que se vaya abriendo más la frontera Este de Europa, por la diferencia de desarrollo de los países que aún quedan fuera y que pueden integrarse antes de 2014, Bulgaria, Rumania, los Balcanes Occidentales y Turquía.

A esas disparidades económicas y de bienestar habrá que responder con más solidaridad, ya que el desarrollo de los más débiles en el modelo europeo supone crecimiento para todos. Como sostiene Nestor, ante la tentación de caer en la mera competencia eco-

---

129 El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. En relación a la Carta como explicitación de los valores europeos, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*, op. cit., p. 288.

130 Según la nota explicativa de la segunda parte del documento CONV 528/03.

nómica, Europa debe recordar que el modelo europeo se ha basado siempre en la solidaridad y la convergencia<sup>131</sup>. Ambas deben continuar siendo los objetivos políticos y las líneas de actuación ante esta ampliación y tratar de ser alcanzados con suficientes dosis de realismo y fijándose objetivos concretos y medios adecuados a la medida de nuestras posibilidades.

La Constitución Europea vela por la pervivencia del modelo europeo de sociedad entendido éste según el artículo I-3.3 como *“una Europa con desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado sumamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la marginación social y la discriminación, y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.”* Schwarze considera además que el Proyecto al definir el sistema económico de la Unión como una “economía social del mercado”, declara, por tanto, este concepto como vinculante incluso en términos jurídicos<sup>132</sup>.

La Constitución da respuesta a las incógnitas de la ampliación y, por ello, va a hacer posible que funcione, ya que en la medida en que se enfrenten estos desafíos la unificación de Europa tendrá viabilidad. La aplicación de la Constitución va a hacer posible el desarrollo progresivo del modelo europeo, llevándolo a una mayor integración y convergencia y haciendo posible así que esté en mejores condiciones para sacar provecho de la sociedad internacional de la globalización<sup>133</sup>.

## **9. La dimensión externa europea de “una Europa” en el horizonte de 2014.**

Tras la unificación la dimensión exterior de la Unión Europea cambiará sensiblemente: reunirá a cerca de cuarenta Estados miembros, constituyendo uno de los mayores

---

131 Jean NESTOR, “Building a larger Europe”, op. cit., p. 17.

132 Jürgen SCHWARZE, “Guest editorial: The Constitution’s Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, op. cit. p. 1037.

133 Maxime LEFEVRE, “L’élargissement à l’Est: une risque ou une chance?”, Revue du Marché commun et de l’Union européenne, n° 467, 2003, pp. 216-224, esp. p. 220.

bloques regionales del mundo. Ahora el reto está en que la Unión no se conforme meramente con “ser”, sino que sea una fuerza activa de la sociedad internacional de la globalización para transformarla<sup>134</sup>. La Unión debe incidir en la misma actuando como factor de estabilidad, a través de la asunción de sus responsabilidades, fomentando la cooperación multilateral y llevando a cabo una política de vecindad, y proponiéndose como modelo de gestión de problemas internacionales<sup>135</sup>.

Para ello, una vez más, se requiere la vigencia de la Constitución que recoge el marco para el desarrollo de relaciones con el entorno próximo, una novedosa formulación de principios y objetivos para la política exterior común, instrumentos y medios reforzados para que la Unión pueda formular una política exterior más coherente y aplicarla de una manera más eficaz. Frente a los retos internacionales a los que la Unión no puede sustraerse, la Constitución es el mejor medio a su alcance para enfrentarlos.

Las novedades en materia de política exterior que lleva a cabo la Constitución Europea avanzan en la línea de la política exterior reforzada y se racionaliza y mejora en su conjunto, por lo que se puede hablar de progreso político y perfeccionamientos técnicos<sup>136</sup>. La reforma se mueve en la lógica constitucional, sobre todo a través de la formulación de ambiciosos principios, valores y objetivos que reflejan una opción decidida por la política de responsabilidad, la posible creación de una nueva estructura de política exterior unificada y reforzada y los avances en la consecución de una defensa europea a través de fórmulas flexibles.

Una de las incógnitas de la ampliación reside en cómo conseguir que no se produzca la aparente paradoja de que los antiguos países socialistas se conviertan en países atlantistas y desequilibren la opción europea de Europa<sup>137</sup>. La política de defensa de la

134 Reimund SEIDELMANN, “European Union and Eastern Europe”, M. TELÒ, *The European Union and the New Regionalism*, London, Ashgate, 2002, p. 203.

135 Así Susan George estima que otro mundo es posible si Europa es capaz de llevar su modelo a la sociedad internacional de la globalización. Susan GEORGE, *Otro mundo es posible si...*, Barcelona, Icaria, 2003, pp. 111-131.

136 Hemos estudiado detenidamente el alcance y potencialidad de las reformas propuestas en el proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Los resultados del debate sobre Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 1/2004, 9 de enero de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

137 El 29 de marzo de 2004 la OTAN se ampliaba a siete nuevos miembros del Este de Europa: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.



Constitución en relación a la cooperación estructurada y la cooperación más estrecha facilita instrumentos para posibilitar no tener que recurrir a la OTAN y desarrollar la “Europa europea”.

*a) La política exterior de responsabilidad.*

“La Unión Europea, como Unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial (...) tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”<sup>138</sup>. Así introduce la Estrategia europea de Seguridad cuál es el marco filosófico en el que se mueve la concepción europea de su política exterior en los últimos años: la política de responsabilidad.

Esta política de responsabilidad, que inspira el conjunto de la Constitución Europea, se basa en valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo político y social europeo y que ahora busca extenderse al entorno internacional. Estima así el Preámbulo de la Constitución Europea “Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana”<sup>139</sup>.

Los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, contemplados tanto en la Constitución Europea como en la Estrategia europea de Seguridad, se inspiran en la política de responsabilidad. Aún más, la Unión misma encuentra su razón de ser en el objetivo de llevar a cabo una acción exterior que contribuya a un mundo mejor. Así el artículo I-3.4 establece que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del

138 CONSEJO EUROPEO, “Una Europa segura en un mundo mejor”. Estrategia europea de seguridad, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 1, en: <http://ue.eu.int>.

139 CONVENCION EUROPEA, Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13 de junio y 10 de julio de 2003, (CONV 850/03).

Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una “ética”, una política exterior basada en valores<sup>140</sup>. Se trata, en buena parte, de una redacción inspirada en la política de responsabilidad. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

En definitiva, con esta ambiciosa declaración de principios y objetivos se está proyectando la voluntad de cambiar el sistema mundial con la finalidad de hacer la globalización gobernable. De la comparación de los actuales objetivos del Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de unos objetivos que permitirán el desarrollo de la política de responsabilidad.

*b) El refuerzo del multilateralismo,*

Los efectos de la unificación en la dimensión exterior de la Unión Europea pueden examinarse igualmente en relación al sistema internacional. Este, sin duda, no va a resultar ajeno a una Unión que va a aglutinar en su seno a la práctica totalidad de los componentes de la región europea. Así la ampliación directamente va a incidir en la regionalización creciente del sistema internacional tanto por el mayor peso del principal actor regional como por la promoción activa de la regionalización que éste lleva a cabo en sus relaciones con terceros<sup>141</sup>.

Al incrementar su peso relativo, no sólo en cuanto a tamaño, habitantes o Producto Interior Bruto, sino sobre todo en relación al número de miembros que lo conforman, la Unión se va a ver reforzada como actor en el sistema internacional y esta mayor presen-

140 Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores -lo que ella llama la ética “ethics”- en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

141 Reimund SEIDELMANN, “European Union and Eastern Europe”, M. TELÒ, *The European Union and the New Regionalism*, London, Ashgate, 2002, p. 202.

cia puede incidir en una configuración de las relaciones internacionales basada en la cooperación multilateral en el seno de las Naciones Unidas y en el incremento de las relaciones de cooperación entre bloques regionales. Estos principios de su actuación exterior se ven ampliamente expuestos y defendidos tanto en la Constitución Europea como en la Estrategia de Seguridad que defiende que uno de los instrumentos para lograr un entorno seguro es la búsqueda de un sistema internacional eficaz basado en el multilateralismo y el respeto y desarrollo del Derecho internacional.

Una reciente Comunicación de la Comisión, de septiembre pasado, enriquece el debate constitucional, esta vez desarrollando los principios del Tratado Constitucional sobre multilateralismo y compromiso con el desarrollo del sistema de Naciones Unidas<sup>142</sup>. En esta Comunicación la Comisión parte de la idea de que la política exterior de la Unión Europea se define, ante todo, por su compromiso por el multilateralismo. Este compromiso “significa tomar en serio las normas globales, ya se refieran a la conservación de la paz o a la limitación de las emisiones de CO<sub>2</sub>; significa ayudar a otros países a implantar y respetar esas normas; significa comprometerse activamente en los foros multilaterales y fomentar un programa político orientado hacia el futuro que no se limite a una defensa provinciana de los intereses nacionales”<sup>143</sup>.

La Comisión expone la necesidad de que la Unión desarrolle todo su potencial en el seno de las Naciones Unidas así como su obligación de contribuir activamente a su reforma, estimulando el progreso constante de los instrumentos de gobernanza mundial. Con estos fines se proponen tres líneas de actuación: contribuir junto a la ONU a garantizar la resonancia de los objetivos e instrumentos multilaterales, asociarse a la ONU con el objetivo de lograr mayor fuerza y eficacia en los objetivos principales compartidos -desarrollo, paz y seguridad- y fomentar más eficazmente los valores e intereses de la Unión en el seno de las Naciones Unidas.

Hoy el compromiso europeo con el multilateralismo es más importante que nunca y, por tanto, como muestran tanto la Constitución como la Estrategia de Solana, ha de seguir constituyendo uno de los pilares de la actuación exterior europea. Las Naciones Unidas constituyen la espina dorsal del sistema multilateral y, por ello, es necesario que aporten

142 COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”, 19 septiembre 2003, (COM (2003) 526 final).

143 COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”, op. cit., p. 3.

soluciones concretas a los desafíos de nivel global. En este sentido, la Unión ha de trabajar codo con codo con la ONU para lograr una gobernanza efectiva a nivel mundial y examinar las vías para avanzar en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad y la paz.

*c) La política de vecindad.*

La ampliación sucesiva de la Unión tiene consecuencias diversas en el actor internacional. No sólo cambios cuantitativos sino también cualitativos: nuevas fronteras, nuevos intereses, nuevas responsabilidades, nuevas preferencias. La presente ampliación conllevará como primera consecuencia visible una ampliación considerable del territorio y el cambio de sus fronteras. Por primera vez, la Unión Europea contará con frontera común con Rusia, y no sólo con ésta sino también con Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, etc. que plantean importantes desafíos de seguridad.

El mismo Tratado Constitucional presenta una innovación fundamental: en su primera parte, la constitucional, donde se regula el modelo político de la Unión (la “polity”), se contempla específicamente un título destinado en exclusiva a “la Unión y su entorno próximo”<sup>144</sup>. Este Título VIII regula, por vez primera en los textos fundacionales europeos, un marco privilegiado de relaciones de la Unión con su entorno, esto es, una política de vecindad de la Unión Europea<sup>145</sup>. La relevancia de su ubicación es que la política de entorno próximo ya no es una característica de la política exterior de la Unión Europea, en cuyo caso se incluiría en su título correspondiente, el V de la parte III. Se convierte, por el contrario, en un rasgo del modelo político de la Unión, que dibuja en torno a sí círculos concéntricos de relación<sup>146</sup>.

144 Las partes I y II de la Constitución de la Convención se dedica a regular la “polity” y tienen rango constitucional, mientras que la III se ocupa de las “policies” desarrollándose la parte I. Hartmut MARHOLD, “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, p. 7.

145 En relación a la política de vecindad véase: WALLACE, William, *Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25*, Notre Europe Policy Papers nº 4, July 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

146 Si se efectúa una lectura comparativa de los artículos I-1, I-56 y III-193 puede verse como se diseña una política exterior de relación en torno a círculos concéntricos, inspirada en el multilateralismo que le es tan querido a la Unión Europea. En este sentido, en el núcleo se encontrarían los miembros de la Unión, en el siguiente anillo las relaciones de vecindad, a continuación las relaciones privilegiadas con los Estados o grupos de Estados con los que se comparten los mismos valores y, en último lugar, los terceros Estados sin más objeto de la política exterior europea. Esta graduación de relaciones existe hoy de hecho en la política exterior europea, existiendo las más estrechas en el seno del Espacio Económico Europeo, después con los PECOS y la Asociación Euromediterránea, a continuación otras como la política latinoamericana, la transatlántica, Asia, Rusia y los ACP. No se menciona en la Constitución al Espacio Económico Europeo porque se tiene la esperanza de que a plazo se integren en la Unión.

La política de vecindad ha comenzado a aplicarse sin esperar a la vigencia de la Constitución: así el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 incluía en la Agenda política de la Unión el objetivo de estrechar las relaciones con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y la ribera sur del Mediterráneo “sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio”<sup>147</sup>. Este mandato se plasmaba en una iniciativa de la Comisión de marzo pasado que busca adelantar la aplicación de esa innovación constitucional que es la política de vecindad para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada<sup>148</sup>.

La Comunicación de la Comisión propone la creación de “un círculo de amigos”, una zona de prosperidad y de un entorno de vecindad amistoso en torno a la Unión Europea, con el que se mantengan relaciones estrechas y pacíficas que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de la adhesión. Va dirigida a los vecinos de la Unión ampliada: Rusia, los Nuevos Estados Independientes occidentales y los Países Terceros Mediterráneos. A cambio de que se logren avances concretos en torno a las preocupaciones de seguridad de la Unión y se adopten las reformas necesarias políticas y económicas, la Unión promete “la perspectiva de la participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales”.

Se trata, en definitiva, de transformar las fronteras no en líneas de separación sino de relación y exportar a estos países el esquema del actual Espacio Económico Europeo, en que los socios no miembros participan en todo salvo en los aspectos políticos de la Unión. La Unión se compromete a actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales.

El Consejo Europeo de Tesalónica mostró su apoyo al desarrollo de este nuevo marco de relaciones con los vecinos de la Unión, aprobando la iniciativa de la Comisión, e instó al Consejo y a la Comisión para que aceleraran estos trabajos. Con esa finalidad la Comisión presentaba en Julio una nueva Comunicación en la que evalúa las posibilida-

147 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, punto 24, en: <http://ue.eu.int/summ>.

148 COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”*, 11 de marzo de 2003, (COM(2003) 104 final).

des de poner en marcha ese instrumento de vecindad, con las medidas concretas y la financiación destinada a esta nueva política de vecindad de la UE<sup>149</sup>. Posteriormente la propia Estrategia Europea de Seguridad se propondrá también como objetivo el de crear seguridad en los países vecinos a través de la política de vecindad: “Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación”<sup>150</sup>.

La Estrategia así asume la política de vecindad formulada por la Constitución, que si bien no supone ninguna novedad en la práctica europea, se eleva ahora al rango constitucional y se convierte en un instrumento clave para la gobernabilidad global al crear un marco de relación interregional institucionalizado y un espacio de prosperidad compartida con los vecinos más inmediatos.

#### *d) La Unión Europea, modelo de relación.*

Tras la unificación, a partir de 2014 la Unión se convertirá en uno de los principales bloques de la sociedad internacional de la globalización. Será la mayor comunidad democrática del mundo, va a reunir a cerca de la mitad de los Estados democráticos del mundo y a casi un cuarto de los miembros de Naciones Unidas. Con la unificación se potenciará el efecto de la dimensión exterior europea, entendida ésta como la promoción de sus valores más allá de sí misma<sup>151</sup>.

La ampliación exige consolidar el modelo de sociedad del bienestar, e incluso desarrollarlo, por lo que éste cobrará mayor valor en el futuro. El mayor tamaño absoluto y mayor número de Estados miembros implicará responsabilidades internacionales crecientes, a las cuales la Unión sólo estará en condiciones de responder desde instrumentos y mecanismos reforzados. Las herramientas necesarias, como hemos visto, se recogen en la Constitución de la Convención Europea y son la posibilidad de formular una política exte-

149 COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”, 1 de julio de 2003, (COM(2003) 393 final).

150 CONSEJO EUROPEO, “Una Europa segura en un mundo mejor”, op. cit.

151 Czempiel considera que una de las mejores, y más baratas, maneras que tiene la Unión de impulsar un nuevo orden internacional más justo y participativo es proponerse como un ejemplo de sociedad civilizada para la sociedad internacional trasladando sus “buenas prácticas”. Ernst-Otto CZEMPIEL, “Europe’s Mission: Pushing for a Participative World Order”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, nº 1, 2003, en: <http://www.fes.de>. Fraser CAMERON defiende igualmente que el modelo europeo de la soberanía compartida es relevante para todo el planeta. Fraser CAMERON, *European Union and Global Governance*, EPC Working Paper, 2003, en: <http://www.theepc.net>.

rior de responsabilidad, el refuerzo del multilateralismo y la previsión de una política de vecindad. En todo ello, puede verse como existe un vínculo estructural entre globalización, ampliación y Constitución, ésta última dando respuesta a los dos primeros desafíos.

El Tratado Constitucional da respuesta a la cuestión de las relaciones con Estados o grupos de Estados que no sean europeos pero que compartan los valores de la Unión. Establece para ellos tanto a través del título de las relaciones de la Unión con su entorno próximo como en el artículo III-193 la posibilidad de establecer asociaciones privilegiadas que se apoyen en los valores de la Unión. Así puede considerarse que se establecerán círculos concéntricos de relaciones en los cuales las que se tengan con los Estados no europeos con los que se compartan valores será el más próximo al núcleo duro de la pertenencia de la Unión. Así tratará la Unión de exportar la cooperación más allá de sus fronteras con el fin de lograr objetivos comunes.

La fuerza de atracción del modelo europeo no se acaba en que los Estados europeos deseen convertirse en miembros de la Unión sino en las asociaciones con Estados o grupos de Estados que crean unos vínculos estables donde a través del incremento de las relaciones económicas se buscan objetivos políticos y sociales de beneficio mutuo, como puede ser el caso de la Asociación Euromediterránea o el complejo haz de relaciones Unión Europea-América Latina. A través de estas relaciones la Unión podrá ir exportando su modelo de relación al resto del mundo e ir construyendo la gobernanza política global a partir de la regionalización y la cooperación entre bloques regionales.

#### **10. Conclusión: para que “una Europa” sea posible es necesaria la vigencia de la Constitución, expresión del federalismo intergubernamental directo explícito y asimétrico.**

Quizás el reto más característico de esta ampliación sea la enorme diversidad que presenta en todos los ámbitos: en términos de cifras, de variables económicas, de modelos políticos y socio-económicos, de nuevas lenguas, de nuevas culturas, de nuevas tradiciones e historias, de minorías. El reto de la Europa unificada es probar efectivamente que es posible llevar a cabo la divisa de la Unión “unida en la diversidad” y que va a ser capaz de aglutinar sin homogeneizar esa diversidad en torno a “una unión cada vez más estrecha”<sup>152</sup>.

152 La divisa o lema de la Unión se incluye como uno de los símbolos de la Unión por la Convención Europea en el artículo IV-1 de su proyecto de Tratado Constitucional. Su origen hay que buscarlo en los resultados de un concurso llevado a cabo por las instituciones europeas entre los colegios europeos, el “Euroscola 2003”. La Conferencia Intergubernamental, en su etapa italiana, decidía llevar este artículo a la parte primera del Tratado Constitucional.

Una de las características que mejor definen al modelo europeo de integración es su apertura a todos aquellos Estados europeos que compartan sus valores y estén dispuestos a promoverlos. Este compromiso con la ampliación a todos los europeos convierte en esta etapa las ampliaciones de la Unión en un proceso permanente, sin rasgos homogéneos, que cambia de un plumazo los desafíos ante los que se encuentra la Unión. Por ello, no parece exagerado establecer que esta ampliación va a cambiar sensiblemente los rasgos definitorios y característicos de la Unión. En definitiva, va a constituir por sí misma una nueva mutación: la unificación de Europa en torno a la Unión.

En este trabajo hemos analizado las incógnitas de la ampliación que, a nuestro juicio son, las consecuencias de la unificación para el modelo político europeo, su repercusión en el proyecto común, la pervivencia del modelo europeo de sociedad y la dimensión exterior de Europa como factor de estabilidad y agente de la gobernanza global. Llegamos a la conclusión de que en la medida en que el proceso de constitucionalización funcione se transformarán estas incógnitas en oportunidades y, por ello, podemos decir que el futuro de una Europa en los próximos diez años pasa por su constitucionalización.

La noción de “una Europa” surge de la vinculación de los dos procesos, de ampliación y de profundización, que se convierten en dos caras de la misma realidad, que suponen a su vez un cambio cualitativo respecto a las profundizaciones y ampliaciones anteriores y encaran un proceso de unificación europea sin precedentes. Si bien las fechas del inicio del proceso constituyente y la fecha de la ampliación a diez son fechas claves, Europa es camino y no posada como señalara Ortega y lo relevante es el cine y no las fotos. De ahí, lo sustancial será lo que se va a producir en los próximos diez años, donde se construye el edificio de una Europa en su doble dimensión de ampliación y profundización.

Por todo ello, la cuestión de la ampliación no es económica como dicen normalmente los medios, sino esencialmente política. Para que esta ampliación funcione -así como las posteriores- es esencial que la Constitución Europea entre cuanto antes en vigor, que supone la profundización paralela de alcance necesaria. La ampliación puede plantear distintos problemas a la cohesión económica y social europea pero también puede ser parte de la solución para Europa y para el mundo, depende de las condiciones en que se haga.

En cualquier caso, parece evidente que la ampliación ratifica y refuerza el peso de la Unión como modelo regional en la escena internacional. Quizás el reto resida en que no se anquilese su capacidad de actuación y no se produzca una dilución del nivel de integración alcanzado. La variable independiente que coordinará que esto sea posible es la



urgencia de una Constitución para Europa, que mantenga la cohesión en torno a un mismo modelo político, económico y social aunque existan cooperaciones reforzadas o grupos pioneros, lo que parece inevitable.

La relevancia de la ampliación es convertirse en un factor de estabilidad y por mucho que cueste la ampliación a los bolsillos de los actuales Estados miembros hay que tener presente que siempre costará menos que cualquier guerra. Si la ampliación se hace bien, tendrá el potencial de consolidar a la Unión como un factor de estabilidad internacional y un modelo de relación. Así puede establecer las bases para unas nuevas relaciones con los vecinos y con las organizaciones internacionales multilaterales, posibilitando la gestión alternativa del planeta como extensión de su modelo de relación.

Por ello la mayor profundización de su historia, su constitucionalización, se fundamenta en la contestación de la pregunta “¿para qué más Europa?”. La contestación es para transformar el mundo desde el modelo europeo de sociedad del bienestar, que puede ser el modelo alternativo de gestión del planeta. La finalidad de la ampliación, de “una Europa” trascendería así el objetivo inicial de la integración europea -la unificación pacífica del continente y el fin de las guerras civiles- para incidir en la sociedad internacional de la globalización, transformándola.







EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO



EUSKO LEGEBILTZARRA  
PARLAMENTO VASCO

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
*Kanpo Harremanetarako  
Idazkaritza Nagusia*

PRESIDENCIA  
*Secretaría General de  
Acción Exterior*